
HL 107J L





Código de Procedimientos

de lo

Contencioso - Administrativo

para la

Provincia de Buenos Aires

Promulgado por la ley de 22 de Diciembre de 1905

EDICIÓN OFICIAL
hecha de acuerdo con las disposiciones del decreto
de 9 de Enero de 1906

LA PLATA

TALLER DE IMPRESIONES OFICIALES

1906

Código de Procedimientos

de lo

Contencioso-Administrativo

EDICIÓN OFICIAL

Ejemplar numerado con arreglo al artículo 5º de la ley de 22 de Diciembre de 1905.

Número..................................

Sello
del Ministerio de Gobierno
de la Provincia

Nota de remisión del autor del Código

Buenos Aires, Septiembre 15 de 1903.

Al Señor Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, doctor don Mariano A. Pinedo.

Señor Ministro:

Tengo el honor de presentar á V. S. en dos gruesos volúmenes manuscritos, el *Proyecto de ley de lo contencioso-administrativo,* que el señor Gobernador de la Provincia me encargó redactar, por decreto del 6 de Junio del corriente año, con recomendación de expedirme á la mayor brevedad.

Como V. S. comprenderá, viendo el cúmulo de labor y de estudio que representan los volúmenes adjuntos, para dar cima á esta obra, en tan breve lapso de tiempo, he necesitado consagrarle todos mis días y todas mis fuerzas intelectuales y físicas.

La principal dificultad con que tropezaba, era la materia que debía servir de base á mi proyecto. No hay libros argentinos que se hayan ocupado de lo contencioso-administrativo; y, hasta en nuestras mismas Universidades, los eruditos catedráticos del derecho administrativo, han eludido profundizar un estudio que no tiene siquiera bases precisas en la legislación institucional.

Y, sin embargo, era menester que alguna vez se cumpliese la Constitución que, no sólo había creado la acción contencioso-administrativa, como una preciosa garantía en contra de los abusos del Poder Público que hieren los intereses particulares, sino que había mandado que una *ley especial* determinase los procedimientos de esos juicios.

Escrita la disposición desde 1873 en la Constitución; repetida en 1889, al reformarse este código fundamental, ningún gobernante se había preocupado de que aquella disposición se cumpliese, hasta que el actual Gobernador y V. S. dictaron el decreto del 6 de Junio de 1903, que, en honrosos términos que agradezco, me encargó de este trabajo.

Dada su novedad, no sólo entre nosotros sino aún en la legislación de todo el mundo, después de redactar los artículos que forman la ley, me convencí de que era indispensable que, al proyecto legislativo, acompañase una exposición de motivos, que explicase el alcance de cada disposición y justificase su existencia en el proyecto.

Esto justifica la extensión del trabajo que presento. No es sólo el proyecto de ley lo que he preparado, sino que lo he comentado, *artículo por artículo,* después de haberlo precedido de una introducción en la que, recordando los orígenes de la materia, investigo el alcance de las disposiciones que, en la Constitución de Buenos Aires, se ocupan de la acción contencioso-administrativa.

No era posible proyectar la *ley especial,* reglamentaria del inciso 3º del artículo 157 y del artículo 159 de la Constitución, sin empezar por estudiar el propósito y la extensión de facultades que esas disposiciones constitucionales consagran.

Es precisamente esto lo que he hecho en la introducción que precede al estudio del proyecto de ley; y luego, tratando de simplificar el trabajo y evitando repeticiones inútiles, desde que la Provincia tiene su Código de procedimientos civiles y comerciales, he procurado sólo establecer aquello que peculiarmente afecta la materia contencioso-administrativa.

Confieso que, algunas veces, he proyectado disposiciones contrarias á leyes en vigor; pero me he considerado en el deber de hacerlo, porque reputo que esas leyes son contrarias á los principios que nos rigen. En el lugar oportuno del trabajo doy la razón de mi proceder, y el Gobierno y la Legislatura decidirán si he tenido ó no razón al proceder como lo he hecho.

Rogando al señor Ministro quiera someter mi trabajo al examen de alguna comisión, antes de remitirlo á la Legislatura, y seguro de haber puesto al servicio del Gobierno de Buenos Aires, en este caso, toda mi ciencia y conciencia, sólo me resta agradecer al señor Gobernador y á V. S. el honor que me dispensaron, encargándome este proyecto, y pedir á V. S. que acepte las seguridades de mi mayor consideración.

LUIS V. VARELA.

INTRODUCCIÓN

I

Origen de la jurisdicción contencioso-administrativa

Una de las cuestiones de derecho público que más han preocupado, en los últimos tiempos, á los jurisconsultos más eminentes de Europa, es la que puede llamarse «Jurisdicción contencioso-administrativa».

Diversas son las fases por las cuales ha sido encarada esta cuestión, y diversas las maneras como ella ha sido resuelta.

Hasta hace muy pocos años — menos de treinta — había jurisconsultos que declaraban «no entender ni saber lo que podía entenderse por jurisdicción contencioso-administrativa», sosteniendo que las dos palabras, que formaban la designación de los juicios, estaban reñidas entre sí. O todas las cuestiones, decían, son *contenciosas*, y, en ese caso, son *pleitos* en que el Estado es sólo una parte y el Poder Judicial es el único Juez; ó todas las cuestiones son puramente *administrativas*, y entonces las decisiones del Poder Ejecutivo no pueden ser sometidas al juicio y á la revisión de otro poder que, destruyendo sus actos, vendría á amenguar su autoridad.

Pero, los que han buscado, científicamente, el origen y el objeto de esta jurisdicción, en todos los países, han concluído por convenir en que la jurisdicción contencioso-administrativa es indispensable en los pueblos libres, cualquiera que sea su régimen de gobierno; viniendo á establecerse la divergencia sólo en cuanto al tribunal que ha de ejercer esa jurisdicción y á los procedimientos que se han de seguir ante esos tribunales.

Cuando la revolución francesa, en 1789, proclamaba, ante la Europa continental atónita, la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, ya la Inglaterra había acordado á los baro-

nes sublevados los principios consignados en la *Magna Charta*, y los Estados Unidos de América habían dado ya al mundo el ejemplo de lo que puede y vale una nación gobernada por una Constitución escrita.

En esos tres magnos movimientos revolucionarios, colocados á larga distancia en el camino de los tiempos, las cuestiones que forman la materia contencioso-administrativa, fueron tratadas por los grandes pensadores de las tres naciones que han fundado y han popularizado las instituciones libres en el mundo.

Y la razón es obvia. Tanto la *Magna Charta*, arrancada á Juan sin Tierra por la amenaza de sus súbditos, como el *Bill of Rights* que, con el acta de *Habeas Corpus*, pueden considerarse el trípode en que se apoyan las libertades individuales de la Inglaterra,— todas estas cesiones del Poder en favor del pueblo, no han sido sino *reglamentaciones* de la autoridad soberana de los reyes, para obligarla á respetar el derecho de los gobernados.

Más tarde, cuando los puritanos, que poblaron á los Estados Unidos, se constituyeron en nación independiente, al dictar su Constitución, tuvieron como primera preocupación la de suprimir la supremacia del derecho soberano, encuadrando dentro de límites precisos las atribuciones de los gobernantes, como meros delegados del pueblo, y los derechos de los ciudadanos, superiores é independientes del poder de los mandatarios.

Los que entonces estudiaron la Constitución norteamericana de 1776 — y sobre todos ellos Montesquieu — se admiraron de la creación de la Suprema Corte de Justicia Federal de los Estados Unidos, reconociendo que aquel poder desarmado, é investido de todas las facultades necesarias para garantizar todos los derechos y asegurar todas las libertades, era la más grande concepción del pensamiento humano.

Y, efectivamente, nada había existido, hasta entonces, más perfecto, que aquel organismo institucional que gozaba de todas las garantías de estabilidad é independencia, por su absoluta separación de la influencia gubernativa, y por la potestad de que estaba investido; potestad rayana con la soberanía absoluta, puesto que sus decisiones tienen el sello de la infalibilidad.

Y, sin embargo, pronto comprendieron los mismos pensadores americanos que había una deficiencia en las facultades acordadas á la Suprema Corte de Justicia. Los abusos ó los errores del Poder Ejecutivo, cuando procedía como autoridad en la aplicación de las leyes, reglamentos ó decretos, no podían llegar hasta aquel Supremo Tribunal, de manera que quedaban algunos derechos sin ser garantidos, y éstos eran, precisamente, los que formaban la materia contencioso-administrativa.

No teniendo el Congreso de la Unión atribuciones para ensanchar la jurisdicción originaria de la Suprema Corte, creyó, al principio, que bastaba dictar la ley que autorizase al perjudicado á demandar á la Nación con permiso del Congreso; pero muy pronto se convenció de que era menester abrir francamente las puertas de los tribunales á los que reclamaban contra medidas del Poder Ejecutivo, cuando procede como poder público, en desempeño de sus funciones reglamentadas; y fué entonces que se creó, en los Estados Unidos, la Corte de Reclamos *(The Court of the Claims)*, que no es otra cosa que un tribunal de lo contencioso-administrativo.

Esta Corte de Reclamos norteamericana, incorporada á su poder judicial, venía á dar un juez á todos los derechos del habitante del país que se sintiese vulnerado por una resolución del Poder Ejecutivo, cuando procedía como autoridad administrativa, en ejercicio de las facultades que le acuerdan las leyes. Los que no pudiesen llegar hasta la Suprema Corte podían llegar hasta la Corte de Reclamos. Sólo quedaban fuera de todo examen y de todo juicio, aquellos actos que el Poder Ejecutivo produjese como autoridad política, en uso de sus facultades discrecionales, y que, por tanto, no pueden ser reglamentados por leyes ni precisados por disposiciones anteriores á su producción.

Así quedaba arrojada, por los anglosajones, la semilla de los tribunales de lo contencioso-administrativo, como una garantía indispensable de los derechos del individuo contra los abusos del gobernante.

Cuando, en 1789, la revolución francesa comenzó á discutir sus

leyes orgánicas, si bien no habían pasado el Canal de la Mancha (por una cuestión de idioma) las instituciones de la Gran Bretaña, no puede decirse lo mismo de la Constitución de 1776 de los Estados Unidos, cuyos saludables efectos, en sus trece años de vigencia, conocían ya Lafayette y sus compañeros al volver á Francia, después de haber tomado parte en la guerra entre Inglaterra y sus colonias.

Entonces pudo ignorarse la verdad; entonces pudo pasar como una creación francesa la *garde nationale,* que no es más que la *militia* norteamericana con un nombre distinto; entonces pudieron presentarse las *Declaraciones de los derechos del hombre* como el resultado de la propaganda filosófica del siglo XVIII. Hoy la historia necesita ser respetada. Hoy basta comparar la Constitución norteamericana de 1776 y las actas de la Convención francesa de 1789, para reconocer que todos los principios de libertad y todas las garantías, para asegurar los derechos, fueron tomados por ésta de las prescripciones de aquélla.

Entre esos principios y esas garantías no podía olvidarse la materia contencioso-administrativa; y así se ve que, en 1791, la Convención Constituyente francesa discute á fondo, y con los distintos criterios de esa época, los tres primeros proyectos en que aparece lo contencioso-administrativo, como una materia digna de legislación peculiar.

Esto ha inducido en un error aun á los más modernos tratadistas europeos, atribuyendo á Francia la paternidad de los tribunales encargados de limitar la acción administrativa, abusiva ó equivocada de los gobiernos; cuando es evidente que esos tribunales existían ya en Estados Unidos y en Inglaterra, antes de que la Convención Constituyente francesa tomase en cuenta los proyectos de Chabroud y de Pezons, y de que se expidiese, en 1791, la Comisión de la Asamblea á que aquéllos pasaron, sobre el mejor de los sistemas para organizar los tribunales contencioso-administrativos.

II

Sistemas

Es, sin embargo, indudable que fué allí, en la Convención Constituyente francesa de 1791, donde comenzó el debate que aún no ha terminado en la Europa continental, tendente á averiguar cuál es el mejor de los sistemas que debe adoptarse para poner en acción la jurisdicción contencioso-administrativa.

El recordado proyecto de Chabroud se limitaba á entregar al Poder Judicial ordinario la materia contencioso-administrativa; el de Pezons, cuyo convencional temía que quedase en los magistrados judiciales restos de afecciones monárquicas, no sacaba de la misma administración el recurso contencioso-administrativo, haciéndolo sólo una especie de revisión de lo resuelto, por el mismo poder que había dictado el fallo; y, finalmente, el proyecto aconsejado por la comisión, que podría llamarse una transacción, aconsejaba la creación de tribunales mixtos para lo contencioso-administrativo: tribunales formados por magistrados judiciales y funcionarios administrativos.

Estos tres sistemas de organización de los tribunales de lo contencioso-administrativo, discutidos en las postrimerías del siglo XVIII, todavía dividen á los jurisconsultos que se ocupan de estas materias en los comienzos del siglo XX.

Todos los escritores, así como todas las instituciones modernas de las naciones representativas, están conformes en que debe haber *un juez* ante el cual se lleven todos los casos contencioso-administrativos. La lucha y la discusión se produce sólo al buscar *ese juez,* y al tratar de definir la materia que forme su jurisdicción.

Por uno de los sistemas, que se ha dado en llamar *judicial puro,* se entrega el juicio de las cuestiones contencioso-administrativas á los mismos tribunales organizados como encarnación del Poder Judicial ordinario, determinándose por leyes especiales cuál ó cuáles de esos tribunales serán los que ejercerán esa jurisdicción, y

cuáles los procedimientos que deberán observarse en los juicios. Pueden citarse, como ejemplares de este sistema, la Italia y la Bélgica, en el continente europeo, y la Gran Bretaña en sus tres reinos; y, en América, los Estados Unidos.

Este sistema es y ha sido combatido por los partidarios de las prerrogativas del Poder Ejecutivo. Según ellos, la jurisdicción para resolver lo contencioso-administrativo, debe ser *retenida* por la misma autoridad gubernativa que dicta la decisión cuestionada, porque no admiten como posible que un poder público vaya á someter sus actos á los fallos de otro poder.

Sin embargo, es muy de observarse á este respecto, que los que combaten el sistema que entrega al Poder Judicial la materia contencioso-administrativa, son los escritores monárquicos que defienden las regalías de la corona.

En la Francia misma, considerada equivocadamente como la iniciadora de los tribunales contencioso-administrativos, durante el Consulado, durante el Imperio, después de la Restauración, en la Monarquía de Julio, en todas las épocas monárquicas, ha persistido la tendencia á no arrancar de manos del Poder Ejecutivo la resolución definitiva, en los juicios en que se pusiese en cuestión la validez de sus propios actos. Hombres tan eminentes como Cormenin, Maccarel, Henrion de Pensey, el duque de Broglie, Odilon-Barrot, Dalloz, Tocqueville y Vivien, — este último que puede señalarse como un faro en este escabroso camino, — discutieron durante muchos años la cuestión contencioso-administrativa, para terminar con el sistema actual de la Francia, que no es judicial ni es administrativo, sino ecléctico; especie de tribunal mixto, con jurisdicción y procedimientos determinados.

Este sistema, por el que se entrega la jurisdicción contencioso-administrativa á los tribunales especiales, es el más general en la Europa continental, porque viene á conciliar las ideas de aquellos que no quieren someter los actos del soberano al Poder Judicial, y las de los que creen que éste debe ser siempre el juez, sin distinción en la naturaleza de los juicios.

La Alemania entera, al reorganizarse después de su guerra con

Francia, adoptó de la legislación de ésta los tribunales contencioso-administrativos. Los talentos y la perseverancia de Gneist y de Molh triunfaron contra las preocupaciones de los que no querían copiar al vencido, y, tras las legislaciones de 1872, 1875 y 1883, de la Prusia, vinieron las de otros Estados de Alemania, como Baden, Baviera, Wurtemberg, Hesse y otros que también establecieron los tribunales contencioso-administrativos que hoy existen.

El Austria y el Portugal pronto siguieron el ejemplo, y puede afirmarse que casi toda la Europa continental ha seguido el movimiento de la Francia, iniciado en la Constituyente de 1791, sostenido por Cormenin y Maccarel durante la Restauración, presentado por Vivien á las Cámaras de 1848, patrocinado por el duque de Broglie en el segundo Imperio, y preconizado hoy por Dubois, Aucoc, Saint-Giron y otros, que buscan establecer un tribunal especial y permanente, con las garantías de la inamovilidad, que tenga, *como jurisdicción exclusiva,* la de lo contencioso-administrativo.

Tratándose de lo contencioso-administrativo, en los tiempos modernos, no es posible olvidar á la España, que ha llegado hasta á hacer una cuestión eminentemente política de la organización de los tribunales que debían ocuparse de esta materia.

Los debates que precedieron á la ley de 1888, así como los informes á su respecto de la comisión de notables, son piezas tan completas y eruditas, que puede afirmarse que en ellas se agota toda la discusión de tan complicado asunto.

Esa ley, como las del resto de la Europa continental, establece tribunales especiales para lo contencioso-administrativo, pudiendo considerarse dignos émulos de aquélla los reales decretos de 23 de Noviembre de 1888 y de 29 de Diciembre de 1890, cuyas disposiciones vinieron á completar á las de la ley de 1888, no sólo dando organización á los tribunales, sino determinando la naturaleza y las condiciones generales del recurso contencioso-administrativo.

En ese movimiento general, sólo han escapado la Suiza, la Bélgica, la Italia y la Inglaterra en Europa, que han entregado al

Poder Judicial aquella materia, como uno de tantos incidentes de la jurisdicción ordinaria.

En cuanto á la América, sólo he creído deber recordar á los Estados Unidos, porque sus instituciones nos han servido de modelo, pudiendo decir que hasta en esa misma materia, si no hemos copiado sus leyes, estableciendo *The Court of the Claims,* hemos seguido las indicaciones de sus pensadores, dando á nuestra Suprema Corte Provincial las atribuciones que aquel tribunal ejerce.

La República Argentina no tiene, en su Constitución, nada que autorice á creer que entró en la mente de los constituyentes crear una jurisdicción especial para lo contencioso-administrativo; pero hay en ella muchos artículos que autorizarían al Congreso Nacional á legislar sobre esa materia.

Gobierno de responsabilidades el nuestro, las facultades del Poder Ejecutivo le están taxativamente señaladas, de manera que aquellas responsabilidades deben poderse hacer efectivas siempre que las facultades hayan sido excedidas.

Obedeciendo á una exigencia de las circunstancias, el Congreso dictó la ley número 3952, de 6 de Octubre de 1900, que vino á suprimir la dificultad que, hasta esa fecha, existía para que los particulares demandasen á la Nación, puesto que era indispensable, *ante omnia,* obtener del Congreso previamente la venia legislativa para entablar la demanda.

Sin embargo, esa ley no puede tomarse como un paso dado por el Gobierno Federal hacia el establecimiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo, puesto que ella sólo autoriza «las acciones civiles que se deduzcan contra la Nación en su carácter de persona jurídica», según expresamente lo dice el artículo 1º de la mencionada ley; de manera que quedan excluídos de sus disposiciones todos aquellos actos del poder administrador, cuando procede como autoridad pública, y no como persona jurídica.

En la práctica, la acción se ha admitido *contra la Nación,* cualquiera que sea el carácter en que se haya producido el acto, y, en los momentos en que preparo este informe, veo en un diario que

un juez ha condenado al Poder Ejecutivo Nacional á devolver el importe de impuestos ilegalmente cobrados.

Sin embargo, esa práctica no es la ley; y cuando ésta sólo ha permitido la demanda contra la Nación como *persona jurídica*, es decir como persona del derecho privado, no puede citarse la ley de 6 de Octubre de 1900 como una de las que afecten la materia contencioso-administrativa, que se refiere á los actos del poder administrador, como autoridad pública y no como *persona jurídica.*

Pienso que los tribunales federales han obrado más cuerdamente, al aplicar con amplitud la ley de 6 de Octubre de 1900, que el Congreso al dictarla con alcances limitados. Ya antes de que la ley 3952 se dictase, la justicia nacional había dado curso á estos reclamos contra las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus funciones públicas, cuando ellas herían intereses privados, de manera que, con la supresión del requisito de la venia, para pòder deducirse la acción, todos los habitantes del país quedan garantidos en sus derechos y en sus intereses contra los avances del poder administrador.

La ley de 6 de Octubre de 1900, unida á la jurisprudencia, ha hecho que hoy sea demandable la Nación, ya sea como persona jurídica, ya sea como poder público, aun cuando al juicio no se le dé el nombre de contencioso-administrativo.

La Provincia de Buenos Aires, por su parte, es el primer Estado que, en la República, haya establecido la jurisdicción contencioso-administrativa, determinando al mismo tiempo el tribunal que debe ejercerla.

Tanto la Constitución de 1870—1873, como la actual, estatuyeron expresamente á ese respecto.

Voy á ocuparme de esas disposiciones, puesto que es necesario estudiarlas para que se comprenda no sólo la importancia, sino la base ineludible del trabajo que se me ha encomendado y que hoy presento.

El Código de lo contencioso-administrativo era una necesidad sentida desde antes de que se promulgase la actual Constitución de 1889.

Cuando la Convención de Buenos Aires dictó la Constitución de 1873, ya se estableció en ella esta misma jurisdicción contencioso-administrativa, dándose á la Suprema Corte de Justicia la facultad de intervenir en todos los casos en que los particulares creyesen que estaban lesionados sus intereses ó sus derechos por actos emanados del Poder Ejecutivo. La ley debía determinar los casos y la forma en que había de procederse, habiendo la Constitución determinado, sólo, el plazo en que la acción debía deducirse.

Lo único que hasta ahora se ha hecho en materia de reglamentación de las disposiciones constitucionales de 1873 y 1889, ha sido incluir, en algunas leyes, ajenas á los procedimientos judiciales, ciertos artículos que señalan cómo debe procederse en ciertas demandas que se produzcan en materia contencioso-administrativa; pero ninguna ley especial ha determinado cuáles son *los casos* que pueden producir aquella acción, ni tampoco ha establecido los procedimientos que deben seguirse en esta clase de asuntos.

Nuestros legisladores no se han preocupado de reconocer la diferencia sustancial que existe entre un pleito ordinario del derecho común, y un recurso extraordinario del derecho público, como es el que produce la acción contencioso-administrativa.

Es á llenar esas deficiencias de la legislación procesal vigente, á lo que se dirige el trabajo que me ha encomendado el gobierno actual de la Provincia de Buenos Aires, y que aquí presento, dando los fundamentos de todas y cada una de las disposiciones que en él se encuadran.

BASES CONSTITUCIONALES

Art. 157. La Suprema Corte de Justicia tiene las siguientes atribuciones......

3ª Decide las causas contencioso-administrativas en única instancia y en juicio pleno, previa denegación ó retardación de la autoridad administrativa competente, al reconocimiento de los derechos que se gestionan por parte interesada. La ley determinará el plazo dentro del cual podrá deducirse la acción ante la Corte y los demás procedimientos de este juicio.

Art. 159. En las causas contencioso-administrativas, la Corte Suprema tendrá facultad de mandar cumplir directamente sus sentencias por las oficinas ó empleados respectivos, si la autoridad administrativa no lo hiciese dentro de los sesenta días de notificada la sentencia. Los empleados á que alude este artículo serán responsables por la falta de cumplimiento de las disposiciones de la Suprema Corte.

I

La materia contencioso-administrativa

He transcripto el texto íntegro de las únicas disposiciones de la Constitución de Buenos Aires que se refieren á lo contencioso-administrativo, porque es indispensable tenerlas presentes en todo el desarrollo metódico de este trabajo.

Ni en nuestra legislación de fondo, ni en nuestras leyes procesales, ni en ninguna de las Constituciones que nos han regido, incluso la actual, se encuentra una definición concreta de lo que debe entenderse por *causas contencioso-administrativas.*

¿Qué han querido, pues, decir los artículos 157 y 159 de la actual Constitución de Buenos Aires, al dar á la Suprema Corte de Justicia, jurisdicción única en esas clases de causas?

No se crea que la tarea se simplifica si se busca una definición de lo que debe entenderse por contencioso-administrativo en los muchos escritores que han tratado esta materia en todos los países,

porque el criterio de cada uno de ellos cambia según el país para el cual escribe.

Debemos, pues, prescindir de todo lo extranjero, y aun de los propios precedentes, al legislar sobre esta materia, absolutamente nueva entre nosotros, y amoldar las disposiciones de la ley procesal á los propósitos conocidos de los constituyentes de Buenos Aires en 1873 y 1889, sin dejarnos influenciar por lo que se haya hecho en naciones que tienen una organización distinta de la nuestra.

La Provincia de Buenos Aires tiene en su Poder Ejecutivo el representante de su personalidad jurídica, como ente del derecho privado, susceptible de derechos y obligaciones; pero en ese carácter no puede ser demandado ante un tribunal de lo contencioso-administrativo; porque, como persona jurídica, los Estados tienen por jueces los mismos que los particulares: los jueces ordinarios que aplican el derecho común.

Pero fuera de ese carácter, puramente privado del Estado, y cuyos derechos y obligaciones están reglados por el Código Civil, hay otros casos en que el Poder Ejecutivo funciona como autoridad pública, pudiendo, con sus actos, lesionar derechos de particulares.

En el primer caso, — cuando el Estado comparece ante un tribunal ordinario, como persona jurídica, — es el igual de su contraparte. Su carácter público y oficial ha desaparecido; el Poder Ejecutivo ha descendido, puede decirse, de su alta jerarquía gubernativa, para venir, ante los jueces ordinarios, á gestionar sus derechos con los particulares.

En el segundo caso, el Poder Ejecutivo es la autoridad administrativa, que, con su autoridad de gobernante, juzga y decide el caso concreto que, ante él, presenta un particular que se cree amparado por alguna ley ó reglamento en los derechos que invoca. La facultad con que el Poder Ejecutivo decide aquel caso, por la vía administrativa, es indiscutible. No habría gobierno posible si la autoridad no tuviese atribuciones para decidir *administrativamente* todo lo que á la Administración y su autoridad pública se refiera.

Pero como entra en lo probable que el Poder Ejecutivo cometa un error, ó una injusticia voluntaria, al decidir aquel caso, la ciencia moderna ha creado este recurso *contencioso-administrativo*, para que los particulares puedan servirse de él cuando crean que el derecho que les acuerdan las leyes ó reglamentos ha sido lesionado por la decisión administrativa.

Haré notar que es con intención deliberada que, al ocuparme de las *causas contencioso-administrativas*, sólo me ocupo de aquéllas que tienen su origen en alguna ley ó reglamento anteriores, que hayan establecido el derecho que el particular invoca ante la administración.

Cuando esas leyes ó reglamentos no existen; cuando la acción del Poder Ejecutivo es discrecional, y no está reglada por ninguna disposición que le señale reglas ó procedimientos especiales, entonces el Poder Ejecutivo no puede ser arrastrado al tribunal de lo contencioso-administrativo, como no puede tampoco ser llevado á los tribunales ordinarios.

Si, por evento, extralimitase sus facultades constitucionales, no sería tampoco el caso de ocurrir á la jurisdicción contencioso-administrativa, sino el de recurrir á la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la jurisdicción que da á este tribunal el inciso 1° del artículo 157 de la Constitución «para conocer y resolver acerca « de la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de leyes, decre- « tos, ordenanzas ó reglamentos que estatuyan sobre materia re- « gida por la Constitución y se controvierta por parte interesada».

En las prácticas actuales, no se hace diferencia, por las partes y los interesados, al acudir á la Suprema Corte en demanda contra actos del Poder Ejecutivo de la naturaleza del acto producido. Basta que él lesione intereses particulares ó fiscales para que los particulares ó el Fiscal de Estado se consideren habilitados para deducir una acción contra el Poder Ejecutivo.

Y, sin embargo, es muy grande la distancia que separa los actos de la autoridad administrativa, cuando procede como poder público, de los que produce como persona jurídica.

En los primeros, hay algunos actos que no pueden dar acción

judicial, porque emanan de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, agenas á toda reglamentación, y que se ejercen según el solo criterio del gobernante. Si, en el desempeño de estas facultades discrecionales, se extralimitase y procediese fuera de la Constitución ó en contra de ésta, los perjudicados por la medida, tendrían una acción, que no es la judicial ordinaria con que se persigue á la persona jurídica, ni es la contencioso-administrativa, con que se impugnan los actos del poder público; esa sería la acción peculiar, *sui generis,* establecida por el inciso 1° del artículo 157 de la Constitución de Buenos Aires, que da á la Suprema Corte jurisdicción para conocer originariamente y por apelación « *de la* « *constitucionalidad ó inconstitucionalidad de leyes, decretos, orde-* « *nanzas ó reglamentos* que estatuyan sobre materia regida por la « Constitución ».

Basta leer los términos en que la jurisdicción está concebida para comprender que no se trata del juicio ordinario ni del contencioso-administrativo.

El inciso 1° del artículo 157 de la Constitución somete á juicio de la Suprema Corte, no sólo los actos del poder administrador, sino los de todos los poderes y autoridades, cualquiera que sea su gerarquía.

La jurisdicción alcanza á las *leyes* que dicta la Legislatura, á los *decretos* del Poder Ejecutivo, á las *ordenanzas* municipales, á los *reglamentos* de policía, y, finalmente, á toda medida emanada de autoridad que pueda afectar disposiciones constitucionales.

Una facultad tan amplia no encuadra dentro de los procedimientos del juicio ordinario, ni dentro de las disposiciones que reglan lo contencioso-administrativo.

El juicio por *inconstitucionalidad* es un recurso extraordinario, dado por la Constitución á los particulares, en contra de los avances de los mandatarios, y que, muchas veces, puede ser la antesala del juicio político.

No he debido, pues, al proyectar una ley de procedimientos contencioso-administrativos, ocuparme de este recurso, porque, si bien él puede afectar, algunas veces, actos del poder administrativo, no puede confundirse con el que motiva este trabajo.

Otro error frecuentemente cometido en nuestros tribunales, es el de considerar como actos de la *persona jurídica*, Provincia ó Municipio, todos aquellos en que aparece la Provincia ó la Municipalidad *contratando*, sin que se tomen en cuenta la naturaleza del contrato que sirve, con frecuencia, para determinar el carácter de las partes contratantes.

Conozco dos casos en que mi convicción es que los tribunales procedieron equivocadamente.

El primero fué un contrato celebrado entre la Municipalidad de Mercedes y un particular que compró, en remate público, *el importe del impuesto de abasto y corrales*, reservándose el derecho de percibirlo por su cuenta.

Surgieron dificultades entre la Municipalidad y el contratista respecto á la interpretación de una cláusula del contrato, que se refería á la percepción de la parte de aquellos impuestos que correspondía al fisco provincial, y, sin más trámite, aquél se presentó ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil, demandando á la Municipalidad, pidiendo el cumplimiento del contrato, daños y perjuicios, etc. El juzgado admitió la demanda, *prohibió á la Municipalidad todo procedimiento ulterior sobre el asunto*, y, después de una larga tramitación, falló que correspondía al contratista percibir la totalidad del impuesto, no obstante de que una parte de él era fiscal y no municipal.

Examinando este fallo con recto espíritu jurídico, se comprende cuán abusivo fué el proceder del juez de primera instancia, que admitió, ante la jurisdicción civil *ordinaria*, la discusión sobre la inteligencia de un contrato celebrado por la Municipalidad *como autoridad administrativa de los intereses públicos*, puesto que tenía como base la percepción de rentas fiscales.

El error provenía de que, mediando un *contrato*, el juez creyó que la Municipalidad había procedido como *persona jurídica*, es decir, como ente del derecho privado; sin apercibirse de que ningún particular, ni persona jurídica alguna, puede celebrar contratos, regidos por el derecho común, que afecten bienes ó intereses públicos del Estado.

La capacidad de las personas jurídicas, entes del derecho de los bienes de creación artificial, está circunscrita, por los mismos objetos de su creación, á los límites del derecho privado, y, especialmente, al derecho de los bienes.

De ahí surge esta doble personalidad del Estado, mediante la cual unas veces obra como un simple particular, como persona civil capaz de adquirir bienes y contraer obligaciones, y, otras, obra como autoridad pública en ejercicio de facultades que la ley le ha dado, quedando todos sus actos fuera del derecho privado, y, por tanto, fuera del alcance de las jurisdicciones creadas para aplicarlo.

No basta que el poder administrador tenga la capacidad de una persona jurídica para que todos sus contratos se reputen hechos en tal carácter. Sólo aquellos actos que pueden ejercer los particulares y que ejerza el Estado dentro del derecho común, son actos privados. Los demás son actos públicos, cuyo juzgamiento corresponde á la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sirve perfectamente á establecer esta diferencia el segundo caso que conozco, en que los tribunales ordinarios, en mi concepto, han procedido equivocadamente.

La Municipalidad de San Fernando tenía un contrato con un particular *para el alumbrado público*. La Municipalidad rescindió este contrato, y el particular contratista, que obtuvo, ignoro cómo, el expediente administrativo, ocurrió, sin más trámite, á un juez de primera instancia en lo civil, donde se siguió un juicio que terminó con el embargo de los muebles de las oficinas municipales.

Difícilmente se podría presentar un caso en que aparezcan más olvidadas las líneas que separan las cuestiones de derecho público de las cuestiones de derecho privado. Hacer un pleito de *derecho común* de un contrato sobre el *alumbrado público*, y concluir por embargar los muebles de una oficina, es olvidar que, cuando la autoridad administrativa *contrata un servicio público*, en su carácter de administrador de bienes municipales, no procede como persona jurídica, sino como poder público, y, por tanto, no le es aplicable ni la jurisdicción ordinaria ni el derecho privado.

Lo mismo debe decirse del embargo de los muebles de las oficinas. Ninguno de los elementos necesarios á la autoridad para el ejercicio de sus funciones potestativas, son embargables, porque ellos no forman parte del patrimonio *privado* de la autoridad. Ya se trate de impuestos, ya de bienes raíces, ya de muebles, no pueden suponerse sujetos á las jurisdicciones privadas los bienes públicos, que sirven á la autoridad para el desempeño de sus funciones.

Para estos casos es que se ha creado en la Constitución la jurisdicción contencioso-administrativa.

Resumiendo, pues, lo que acabo de exponer, diré que las *causas contencioso-administrativas*, á que se refiere mi trabajo, son aquellas en que la autoridad administrativa no obra como persona jurídica, ni en uso de sus atribuciones discrecionales y no reglamentadas; sólo y exclusivamente son *aquéllas en que la reclamación se interpone, después de agotada la vía gubernativa, contra una resolución dictada por la administración pública, en virtud de sus facultades, y en la cual vulnera un derecho establecido anteriormente, en favor del reclamante, por una ley, por un decreto, por un reglamento ó por cualquiera disposición administrativa.*

Tengo la profunda convicción de que ese ha sido el alcance que quisieron darle, á las palabras «*causas contencioso-administrativas*», los artículos 157 y 159 de la Constitución de Buenos Aires, separándolas así del conjunto de los juicios ordinarios. Si así no fuese, no se explicaría el segundo inciso del primero de esos dos artículos, por el cual se dispone que «la ley determinará « el *plazo* dentro del cual podrá deducirse la acción ante la Corte « y los demás *procedimientos* de este juicio», lo que demuestra que el recurso contencioso-administrativo es un medio extraordinario, mediante el cual, en *plazos y con procedimientos* determinados expresamente por la ley, un particular puede recurrir ante la Suprema Corte contra una decisión del Poder Ejecutivo que vulnere sus derechos.

Esta disposición de la Constitución, completada por la del artículo 159, que da á la Suprema Corte «facultad de mandar cum-

« plir directamente sus sentencias por las oficinas ó empleados « respectivos », cuando se trata de fallos dictados en causas « contencioso-administrativas », prueba que los constituyentes de Buenos Aires, como todos los legisladores de los países representativos, donde el recurso existe, han pensado que, aun cuando se haga de los tribunales *ordinarios* los jueces de esa materia, las condiciones y la naturaleza del recurso deben ser *extraordinarios*.

Esta convicción me ha decidido á proyectar una ley que, empezando por precisar cuáles son « las causas contencioso-administrativas » de que hablan los artículos 157 y 159 de la Constitución, les señale un procedimiento tan rápido como sea posible, dado el carácter de esos juicios.

II

La « retardación » de la autoridad administrativa

Como ya se ha dicho, la disposición que figura en la actual Constitución de Buenos Aires, dando á la Suprema Corte la jurisdicción exclusiva en las causas contencioso-administrativas, figuraba en la anterior Constitución de 1870—73.

Sin embargo, los convencionales de 1889 hicieron, en el inciso 3° del artículo 157, una reforma importante, cuyo alcance y motivos explica « El Relator de la Convención reformadora », en los siguientes términos: « Al considerar el inciso 3° del artículo 157, « y en el que se establece como atribución de la Suprema Corte « de Justicia el decidir las causas contencioso-administrativas en « única instancia y en juicio pleno, previa denegación de la auto- « ridad administrativa competente al reconocimiento de los dere- « chos que se gestionan por parte interesada, se hizo presente que « en este inciso se habla sólo de la jurisdicción de la Corte cuando « sobreviene la denegación del derecho, y que ese Tribunal había « entendido siempre que debía limitarse estrictamente á lo dis- « puesto por el texto constitucional, y que, por lo tanto, cuando

« no haya denegación por parte de la autoridad administrativa, « no tiene la Suprema Corte jurisdicción alguna en el caso ocu- « rrente. ¿Qué sucedía entretanto? Que cuando la autoridad ad- « ministrativa no despachaba ó daba curso al asunto, el interesado « se encontraba sin tener camino que seguir. De esto se deducía « que debiera entenderse también por denegación de los derechos « que se gestionen, *la retardación* de la solución del caso respec- « tivo, después de un plazo fijo.

« Se resolvió, en consecuencia, agregar al inciso la palabra *re-* « *tardación,* quedando redactado en esta forma:

« Decide las causas contencioso-administrativas en única instan- « cia y en juicio pleno, previa denegación ó *retardación,* etc. »

Desde el momento que, por la Constitución, la *retardación* de la autoridad administrativa en adoptar una resolución definitiva en los asuntos sometidos á su jurisdicción, puede dar acción al recurso contencioso-administrativo, no puede prescindirse, en un trabajo como el que presento, de precisar el momento en que se suponga producida la *retardación.*

Tal vez podría observarse que ese requisito no es indispensable, estando en vigor el decreto de 24 de Agosto de 1889 sobre iniciación, trámite, resolución y notificaciones de los asuntos de la competencia administrativa.

Ese decreto (que debiera tener la fuerza y los caracteres imperativos de una ley) es bastante completo para señalar la tramitación que debe darse, por la autoridad administrativa, á todo asunto sujeto á su decisión; y como sería de esta última de la que debe nacer la acción contencioso-administrativa, no es menester adoptar nuevas disposiciones al respecto, en tanto esté vigente el decreto mencionado de Agosto de 1889.

Era, pues, indispensable incluir en la codificación de la materia contencioso-administrativa las disposiciones que obligasen al Poder Ejecutivo, y demás autoridades administrativas, á expedir sus resoluciones dentro de un término fijado por la ley, vencido el cual la *retardación* se habría producido.

Ese es el objeto del Capítulo II, Parte Primera, de mi trabajo.

Propiamente hablando, las disposiciones que en él se consignan no pertenecen al juicio contencioso-administrativo, que empieza sólo después que el poder administrador ha expedido su resolución ó se ha retardado en expedirla; pero así como el Código de Procedimientos ha establecido ciertas disposiciones preliminares al juicio ejecutivo, que sirven para dejar expedita la acción por esa vía, yo he creído también que habría verdadera conveniencia en incluir, en el Código de lo contencioso-administrativo, estas disposiciones que sirven para preparar aquel juicio.

Como se comprenderá fácilmente, una vez sancionado este código, como ley de la Provincia, él será aplicado no sólo á la tramitación de los asuntos ante el Poder Ejecutivo, sino también á la *autoridad administrativa correspondiente,* según lo dice el inciso 3° del artículo 157 de la Constitución, autoridad que puede ser bien una municipalidad ó el consejo de educación, en la parte que les corresponde de la administración de la renta pública.

En esas *administraciones* es frecuente eludir las acciones judiciales, por medio del *retardo* en el despacho de los asuntos, de manera que, una vez que la ley venga á hacer obligatorio ese despacho en términos precisos, ó que dé derecho á iniciar la causa contencioso-administrativa por la mera *retardación* de la resolución administrativa, los derechos de los particulares y del fisco quedarán verdaderamente garantidos.

III

Contra qué autoridades procede la acción contencioso-administrativa

La Constitución de la Provincia no ha dicho contra qué autoridades procede la acción contencioso-administrativa. Se ha limitado á declarar que la Suprema Corte « decide de las causas « contencioso-administrativas, en única instancia y en juicio pleno, « previa denegación ó retardación de la *autoridad administrativa*

« *competente,* al reconocimiento de los derechos que se gestionan «por parte interesada ».

Aun cuando en el mismo inciso se habla de la ley reglamentaria de los términos y procedimientos, sin embargo nada se dice de cuáles son esas *autoridades competentes,* cuyas resoluciones pueden dar lugar al juicio contencioso-administrativo.

Desde luego, es menester empezar por recordar que el *derecho administrativo* en que se fundan las facultades del poder administrador para decidir las cuestiones que, luego, pueden dar origen á las causas contencioso-administrativas, no es más que una derivación del *derecho político,* que sirve para constituir al gobierno del Estado.

En tanto que el Poder Legislativo y el Poder Judicial hacen y aplican las leyes, el Poder Ejecutivo *administra* las rentas públicas y ejecuta las leyes según su criterio propio.

Esta rama *ejecutiva* del poder público, es la única afectada por el derecho administrativo, de manera que es á las resoluciones de ella á las únicas que pueden aplicarse las disposiciones del inciso 3° del artículo 157 de la Constitución de Buenos Aires.

Pero, para los fines de la aplicación de aquellas disposiciones, es indispensable recordar que no es sólo el « gobernador de la Provincia », el Poder Ejecutivo, susceptible de producir actos que den origen á una causa contencioso-administrativa. La Constitución ha establecido otras *administraciones,* independientes de la general de la Provincia, *que también son autoridades administrativas competentes, y cuyas decisiones* pueden dar lugar al recurso de que vengo ocupándome.

En el sistema de descentralización y de autonomía relativas que forma la base de las actuales instituciones de la Provincia, es imposible dictar una ley reglamentaria de los procedimientos contencioso-administrativos, sin tener en cuenta los actos en que las municipalidades y el consejo general de educación proceden como *autoridad pública,* «como entidades del derecho administrativo», y no como simples personas jurídicas, regidas por el derecho privado y sujetas, en sus actos, á los tribunales ordinarios como cualquier particular.

Sin embargo, no he creido deber, en mi proyecto de Código de lo contencioso-administrativo, hacer separaciones en los procedimientos, estableciendo distintas maneras de actuár, según fuese uno ú otra la autoridad administradora que hubiese producido el fallo recurrido.

Motivos poderosos me han obligado á proceder de esta manera.

Uno de ellos es el conocimiento que tengo de algunos casos judiciales á que ya me he referido, en que, con motivo de contratos públicos en que la municipalidad procedía como autoridad administrativa de la comuna, — contratos sobre alumbrado, por ejemplo, — los jueces han entendido que procedían dentro de las instituciones vigentes, siguiendo juicios ejecutivos contra esas municipalidades, y llegando hasta el embargo de los muebles de las oficinas públicas, no obstante lo dispuesto por el Código Civil sobre bienes públicos del Estado y los municipios.

Esa actitud de los tribunales para con la municipalidad demuestra que, si bien aquéllos han reconocido en éstas el carácter de *personas jurídicas,* no las han reconocido como *autoridades administrativas,* susceptibles de producir fundamentos para una causa contencioso-administrativa.

Y, no obstante, la ley orgánica de las municipalidades, interpretativa de las disposiciones de la Constitución, ha determinado un procedimiento contencioso-administrativo para esos casos en que las autoridades *administrativas* de los municipios proceden como poder público, y no en su capacidad del derecho privado como *persona jurídica.*

Los artículos 87 y 88 de la ley municipal vigente establecen que:

> « Art. 87. De las resoluciones de carácter PURAMENTE AD-
> « MINISTRATIVO, dictadas ó confirmadas por el consejo, no
> « habrá apelación ni recurso alguno, *salvo los previstos en*
> « *los artículos 48 y 207 de la Constitución.*
>
> « Art. 88. En las cuestiones *contencioso-administrativas,*
> « el conocimiento corresponde á la Suprema Corte, previa
> « denegación del consejo y por demanda del que se crea
> « damnificado. »

Considero esta disposición de la ley orgánica de las municipalidades, perfectamente de acuerdo con los principios que sirvieron de base á los constituyentes de 1870 — 73, cuando sancionaron las municipalidades autónomas existentes.

Dentro del mecanismo institucional actual, no puede dejarse de reconocer que las autoridades municipales forman un *poder administrativo,* cuyos actos pueden y deben dar lugar al juicio contencioso-administrativo, cuando hieran intereses particulares. El artículo 157 de la Constitución ha hablado de la *autoridad administrativa competente,* y, en los asuntos de su exclusivo resorte, tan *competente* es una municipalidad como lo es el poder ejecutivo de la Provincia, ó lo es la dirección general de escuelas.

El propósito de la Constitución, al establecer la jurisdicción contencioso-administrativa, es dar acción sobre ciertas materias á donde no se alcanza á llegar por la vía judicial ordinaria.

Sería tan monstruoso dejar sin ese recurso á la víctima de las decisiones de las municipalidades, como dejar á éstas, en su carácter de autoridad administrativa, sometidas á la jurisdicción civil ordinaria.

Persuadido de que éstas son las ideas que dominaron á la Convención Constituyente de 1870 — 1873, y que reprodujo la de 1889, he proyectado una ley de procedimientos en lo contencioso-administrativo, aplicable á todas las autoridades administrativas de la Provincia, cualquiera que sea su gerarquía y su importancia en el mecanismo institucional.

IV

Quiénes pueden ejercer la acción contencioso-administrativa

En la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, figura un artículo cuya interpretación ha sido, hasta ahora, motivo de serias y largas controversias. Me refiero al artículo 152, que crea al « Fis-
« cal de Estado, encargado de proteger el patrimonio del fisco, y
« que es parte legítima *en los juicios* contencioso-administrativos,

« y en todos aquéllos en que se controviertan intereses del Es- « tado ». La ley determinará los casos y la forma en que ha de « ejercer sus funciones » [1].

La inclusión de este artículo en la Constitución de 1889, y su reglamentación posterior por la Legislatura de la Provincia, no responden á principios científicos de derecho constitucional, sino á simples condescendencias personales y á propósitos políticos determinados.

En su origen, el artículo tuvo por objeto crear un puesto elevado para un candidato *ad-hoc.* Más tarde, la reglamentación del fiscal obedeció á un propósito de obstruccionismo contra el Poder Ejecutivo.

Si el Fiscal de Estado limitase su misión á lo que la Constitución le ha hecho, no se habría erigido en censor de los actos y procederes del Poder Ejecutivo, á tal extremo que el Fiscal de Estado, con la amplitud de facultades que hoy pretende, es un peligro en las instituciones de la Provincia, en vez de ser un auxiliar para el buen gobierno.

La intervención del Fiscal de Estado, en los juicios contencioso-administrativos, es indispensable, puesto que, demandado el poder administrador por un particular, lesionado por una resolución administrativa, el Fiscal de Estado debe intervenir en el juicio como abogado « defensor del patrimonio del fisco »; pero de aquí á iniciar él acciones *contencioso-administrativas* contra las decisiones que dicte el poder administrador, hay una inmensa distancia.

La creación del Fiscal de Estado no es una invención nuestra; de manera que las funciones que á éste corresponden, deben armonizarse con el objeto de su institución.

Entre los romanos ya existía este abogado del *fiscus*, que era la caja del emperador; y desde allí su acción se dirige á defender los intereses fiscales contra los actos de los particulares; pero no contra los mismos actos del emperador.

---

[1] La Legislatura, al sancionar este Código, no ha aceptado las doctrinas del autor, con respecto á las facultades del Fiscal de Estado, para demandar al Poder Ejecutivo.

En las leyes de partida (ley 12, título XVIII, parte 4ª), se encuentran definidas las funciones del fiscal con estas palabras: «*Pa-*« *tronus Fisci* tanto quiere decir en romance, como *ome* que es « puesto para razonar ó defender en juyzio todas las cosas é los « derechos que pertenecen á la Cámara del Rey»; en las que la Recopilación Castellana, la ley 13, título XVIII, libro 2, que se ocupa de la institución de los fiscales, les da, entre otras atribuciones, la de la defensa de los asuntos tocantes al fisco y al patrimonio real; las leyes de Indias, en distintas partes, (título V, libro 2, ley 8ª; título XVIII, libro 2, ley 3ª, 8ª, 12, 13, 15 y 29), mandan que los fiscales intervengan en los juicios en defensa de la hacienda real; que en todo juicio en que está interesado el rey, la cámara y el fisco, ellos salgan á la defensa, — pero se deben entender todas estas disposiciones de la antigua legislación española, como lo entienden hoy mismo los tratadistas del derecho administrativo: el fiscal representa el interés del fisco en los juicios promovidos por los particulares contra la decisión de la autoridad; pero no puede él por sí, promover demandas contra el mismo poder administrador, á quien sólo puede y debe defender.

Basta recordar que toda la legislación española citada, lo ha sido en épocas en que la monarquía retenía en sus manos el poder absoluto, y que las sentencias se dictaban en nombre del rey, para que se comprenda que la acción de los fiscales nunca pudo ejercerse contra las resoluciones del soberano, sino en defensa de los derechos de éste en contra de los particulares.

Llegada la época revolucionaria, el reglamento de 1813 creó para cada cámara un agente, dice el artículo 19, «cuyas funciones « serán las mismas que hasta el presente han ejercido los fiscales». El reglamento de 1817, ya le dió el nombre de *fiscal* al funcionario que representaba la acción pública ante las cámaras (sección IV, artículo 1°); pero estos funcionarios puramente judiciales, no tenían intervención en los juicios administrativos, de manera que no podían deducir recursos contra las resoluciones del poder administrador.

Es sólo en 1854, después de organizada la República y cuando

Buenos Aires, como Estado independiente, dictó su primer presupuesto, que se nombró un *Fiscal de gobierno*, que era el mismo interino de Estado, separando las funciones de éste de las del *Fiscal de cámara*. (Véase decretos de 28 de Diciembre de 1854, Registro Oficial de ese año, páginas 120 y 121.)

Más tarde, á este funcionario, á quien se dió el carácter de defensor de los intereses y derechos fiscales, se agregó otro con el título de asesor de gobierno, pero en ninguna ley ni en decreto alguno, se le reconoció jamás al Fiscal de Estado el derecho de recurrir á la justicia en apelación de las resoluciones del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1873 nada dijo respecto de este funcionario, y no lo hizo porque no lo consideró como una rueda necesaria en el mecanismo institucional que allí se creaba.

No habría habido lógica en crear un *Fiscal de Estado*, con atribuciones para recurrir de las decisiones del Poder Ejecutivo, y dejar sin igual contralor á las demás autoridades administrativas que existen en la Provincia.

Fué la ley de 30 de Junio de 1874 la que organizó el ministerio fiscal en lo judicial, quedando el Fiscal de gobierno sólo como inciso del presupuesto anual.

Hasta 1878, jamás ningún Fiscal de gobierno ó de Estado se había creído con facultades para deducir el recurso de apelación ante la Corte Suprema de la Provincia, recurso que autorizaba el artículo 156 de la Constitución vigente en esa época. Fué sólo en ese año que, por primera vez, la Corte Suprema decidió un caso llevado precisamente en una causa en que yo era el abogado del particular favorecido por el fallo del Poder Ejecutivo.

Se trataba de un asunto de tierras públicas en que el Poder Ejecutivo, en contra del dictamen fiscal, reconoció los derechos del postulante patrocinado por mí.

El Fiscal de gobierno apeló de esa resolución. Yo le negué ese derecho, sosteniendo que la intervención que daban al Fiscal de Estado, en los asuntos de tierra, las leyes de 11 de Enero de 1867 (artículos 5° y 6°) y la de 15 de Octubre de 1871 (artículos

6º y 7º) debía declararse terminada con la resolución administrativa, puesto que era contrario á todo sistema institucional hacer de un empleado subalterno de la Administración, cuya existencia sólo dependía del presupuesto, un censor de los actos del Poder Ejecutivo.

La Corte falló en contra de lo que yo sostuve, declarando que, siendo el fiscal *una parte* del juicio contencioso-administrativo, debía tener los mismos derechos que el particular para *recurrir* ante la Suprema Corte contra las resoluciones del Poder Ejecutivo que, en su concepto, perjudicasen los intereses del fisco.

No obstante el alto respeto que he profesado siempre á los tribunales superiores de justicia, el fallo de la Corte no me convenció. Lo encontré poco fundado y hasta incongruente, proponiéndome destruirlo por su base con un acto trascendental.

El fallo se dictó en Septiembre de 1879 (véase «Fallos etc.», serie 1ª, tomo VIII, página 5), en momentos en que la Legislatura de la Provincia se preparaba á discutir el presupuesto de gastos para 1879.

Al llegar á la partida en que se señalaba el sueldo al fiscal de gobierno, yo, que era entonces diputado, referí á la Cámara la interpretación dada por la Suprema Corte á las atribuciones de aquel funcionario, á quien colocaba arriba del gobernador *en la administración de la cosa pública*, y pedí se suprimiese del presupuesto aquel empleado, á fin de hacer desaparecer el peligro que el fallo de la Corte Suprema entrañaba.

Parece que la opinión de las dos Cámaras de la Legislatura coincidía con la mía, pues el Fiscal de gobierno no figuró en el presupuesto de 1879. Sólo se creó un Asesor de gobierno, cuyo título bastaba para determinar el carácter de sus funciones.

Al año siguiente, Buenos Aires era federalizado, y un nuevo orden de ideas, y nuevos hombres hicieron otros presupuestos, en los que volvió á aparecer el Fiscal de gobierno; pero la Corte Suprema no tuvo ocasión de pronunciarse de nuevo sobre ese punto.

Hoy, después de la Constitución de 1889, y violentando el texto

del artículo 152 de ella, el Fiscal de Estado deduce, de cuando en cuando, demandas contra el Poder Ejecutivo, sin que hasta hoy se haya estudiado con detenimiento el error institucional que se viene cometiendo.

Desde luego resulta inexplicable que, si el Fiscal de Estado es el contralor forzoso de todos los actos del poder administrativo, que afecten el patrimonio del Estado, ó en que los intereses del fisco estén en tela de juicio, no le sean notificadas á él *todas las resoluciones de todas las autoridades administrativas* que importen un pago, una exención de impuestos, un reconocimiento de derecho ó acciones, ó una transferencia de dominio.

Hoy, la acción del Fiscal de Estado se circunscribe á los asuntos en que interviene por disposición expresa de ciertas leyes especiales, como sucede en los asuntos de tierras públicas, en las jubilaciones y otros, en que las leyes respectivas han ordenado la intervención fiscal. Pero, en la mayoría de los casos en que la renta pública se recauda ó se invierte, la opinión del fiscal no es oída ni su intervención es reclamada, sobre todo si se trata de las autoridades escolares y municipales, las que, por más que administren rentas públicas, nada tienen que ver con el Fiscal de Estado.

En muchos países de la tierra existen tribunales de lo contencioso-administrativo; en todos ellos existe el ministerio fiscal, y en ninguno deja este funcionario de tener, como misión suprema, la defensa del patrimonio y de los derechos del Estado; pero, cualquiera que sea la organización política del país de que se trate, no hay ejemplo de que el fiscal pueda deducir demandas contencioso-administrativas contra los actos emanados del poder administrador de quien depende.

Es sólo en la provincia de Buenos Aires donde esto sucede.

En el organismo del gobierno federal argentino, figura el Procurador General de la Nación como una creación de la Constitución, tomando esta disposición de su modelo norteamericano. Más tarde, las leyes nacionales han creado el Procurador del Tesoro, y ambos funcionarios intervienen en los asuntos, ya admi-

nistrativos, ya judiciales, en que se hallan afectados los intereses fiscales ó el patrimonio de la Nación.

Y, sin embargo, no hay un solo caso que pueda citarse en que el Poder Ejecutivo Federal haya sido demandado por el Procurador General de la Nación ó por el Procurador del Tesoro, fundándose la demanda en que el poder administrador haya perjudicado, con su resolución, los intereses de la nación que administra.

La razón es obvia. Tanto la Constitución Federal como la Constitución de Buenos Aires, han hecho de su Poder Ejecutivo «el jefe de la Administración»; ambas han dado, respectivamente, al Presidente de la República y al Gobernador de Buenos Aires, la misión de «percibir las rentas fiscales é invertirlas de acuerdo con «las leyes que sancionen su inversión»; y, finalmente, ambas han estatuido determinando la responsabilidad política personal del gobernante que falta á sus deberes y perjudica, con sus actos, á los intereses fiscales.

En el desenvolvimiento de todo ese proceso que se llama el gobierno de un país, el Fiscal de Estado no tiene una misión importante señalada como elemento indispensable de la administración. Es un empleado necesario, conveniente, pero no es el *summum* del poder público, creado para detener en su marcha al mismo jefe de la Administración, elegido con requisitos mucho más importantes que los que se requieren para que el *Gobernador* designe á ese fiscal.

Sé bien que existe una mala ó imperfecta ley que, pretendiendo reglamentar el artículo 152 de la Constitución, ha dado al Fiscal de Estado atribuciones que no ejerce ningún funcionario en nación alguna bien organizada. Sé bien que esa ley es reciente, y que la Suprema Corte no ha podido dejar de aplicarla, *admitiendo todas las demandas iniciadas por el Fiscal de Estado contra el Poder Ejecutivo;* pero me anima la convicción de que, el día en que se discutiese la constitucionalidad de la ley que tales demandas autoriza, el alto tribunal que tiene por misión, no sólo fallar pleitos, sino también precisar la verdadera interpretación de los

artículos constitucionales, — la Suprema Corte, — negaría al Fiscal de Estado las atribuciones que hoy cree tener.

Para « defender el patrimonio del fisco », y para « ser parte en « los juicios contencioso-administrativos y en todos aquéllos en « que se controviertan intereses del Estado », que son las misiones que expresamente le encomienda el artículo 152 de la Constitución, le basta intervenir, ante el Poder Ejecutivo, en la tramitación administrativa hasta su terminación; y luego, si la decisión del poder administrador fuese recurrida ante la Suprema Corte, le bastará intervenir como *abogado defensor del patrimonio* del fisco, á quien él puede y debe defender, *pero á quien no representa sino como personero del Gobernador,* que es el jefe de la Administración, y el único que puede obligar y desobligar al fisco provincial, porque tiene, en lo político, la alta representación de la Provincia, y, en lo civil, la representación de su persona jurídica.

Así lo resolvió la Suprema Corte Federal en un caso en que el Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires pretendió que él tenía la representación de la provincia en los juicios en que se controvirtieran sus derechos, fundando esta pretensión en el artículo 152 de la Constitución.

La Corte Suprema Federal rechazó semejante pretensión, dejando establecida la verdadera doctrina; sólo el Gobernador, como jefe de la Administración, representa á la provincia tanto en su carácter de persona jurídica como en el de autoridad administrativa. El Fiscal de Estado, para poder ejercer aquella representación, necesita un *nombramiento especial hecho por el Gobernador.*

Esta es la buena y la verdadera doctrina. El Fiscal de Estado no es sino un funcionario *administrativo,* dependiente del Poder Ejecutivo, pero garantizado por la Constitución en el desempeño de sus funciones, á fin de darle completa independencia en sus juicios y en sus vistas.

Pero pretender que su misión es la de censor de los actos públicos del Poder Ejecutivo, y que puede protestar contra ellos é ir á la Suprema Corte con una acción contencioso-administrativa, es destruir todo sistema de gobierno regular y científico. Si tal

hecho lo admitiese yo en mi proyecto, tendría que crear un nuevo funcionario para que defendiese al Poder Ejecutivo provincial contra las demandas que le promoviese el Fiscal de Estado, porque no supongo que se quisiese obligar al particular favorecido por la decisión administrativa, á que adoptase la representación *sui generis* del Poder Ejecutivo en pleito con su propio fiscal.

En mi proyecto no he dado, pues, al Fiscal de Estado el derecho de recurrir ante la Suprema Corte contra las decisiones del Poder Ejecutivo. No creo que el Fiscal de Estado *es parte* en la tramitación de los expedientes *administrativos,* porque dentro de las oficinas de la administración no se siguen *juicios contenciosos.* El poder administrador no es un juez. Son sus decisiones, cuando hieren intereses de particulares ó de otras administraciones, las que *dan origen* al juicio contencioso-administrativo; de manera que, como éste sólo se inicia *por la decisión* del poder administrador, el Fiscal de Estado no puede venir á él sino en las condiciones en que lo admiten las legislaciones de todo el mundo: como abogado del Poder Ejecutivo que dictó la decisión, salvo el caso en que proceda en contra de otra autoridad administrativa, cuyos actos afectasen el patrimonio del fisco.

Es indudable que si se produjese por alguna municipalidad ó por alguna otra autoridad administrativa, una resolución contraria á los intereses del fisco provincial ó que afectase el patrimonio del Estado, el Fiscal de Estado tendría el deber de promover el juicio contencioso-administrativo en contra de aquella administración. Pero esto, que puede y debe hacerlo cuando no es el Poder Ejecutivo provincial quien produce el acto, no tiene atribución para intentarlo cuando la decisión de que se trate emane del Gobernador de la Provincia.

En cambio, cualquier municipio ú otra autoridad administrativa, podrá también convertirse en demandante, cuando sus intereses ó su patrimonio estén afectados por actos de *otra autoridad administrativa,* sin que, en caso alguno, la acción pueda producirse contra sus propios actos.

En las leyes que, en otros países, han reglamentado el juicio

contencioso-administrativo, se da á las « comunas », á los « ayuntamientos », á los « municipios », el derecho de iniciar la acción contra otros poderes públicos que afecten, con sus actos, los derechos que les corresponden; pero en ninguna se da atribuciones al Fiscal de Estado para promover una acción contra el mismo gobierno del Estado.

Acaso en la actualidad se encontraría más de un caso en que las *autoridades administrativas* de un municipio estén en pleito con el Poder Ejecutivo de la provincia, ó en que el Consejo General de educación, como administrador del fondo de escuelas, haya demandado al Poder Ejecutivo ó á las municipalidades. Esto es perfectamente legal, puesto que cada una de esas autoridades tiene el deber de defender su propio patrimonio; como es perfectamente lógico que, en esos juicios, sea el Fiscal de Estado quien defienda los intereses generales de la Provincia.

Lo que no es constitucional ni lógico, es que ataque los actos de su superior, á quien está confiada la administración general de la Provincia. Se producirán casos en que el Fiscal de Estado pensará en contra de una resolución administrativa, ya sea porque crea que el particular perjudicado por la decisión tiene la razón de su parte, ya sea porque piense que al reconocer un derecho reclamado por un particular, se perjudica al fisco; pero, en el primer caso, no podría desistir de su deber de defender la resolución administrativa; y, en el segundo, no podría alzarse contra ella, porque, en ambos, el poder administrador que dictó la resolución, está arriba, muy arriba, en el orden gerárquico, del Fiscal de Estado, cuya misión se reduce á alegar y defender, pero no á decidir.

Para evitar esas violencias al espíritu del fiscal, cuando no creyese deber defender una resolución administrativa, recurrida por el particular perjudicado, he seguido lo que en casos análogos han establecido todas las legislaciones: el derecho del fiscal para excusarse.

He creído deber explicar en este informe, con amplitud, los fundamentos de mi actitud al no dar al Fiscal de Estado el derecho

de intentar la acción contencioso-administrativa. Si los legisladores piensan de una manera distinta, la reforma del proyecto es sencillísima. Bastará modificar uno ó dos artículos del capítulo respectivo.

Después de lo expuesto, sólo me resta agregar que, con arreglo á la Constitución, yo entiendo que sólo puede promover la acción contencioso-administrativa *la parte interesada* cuyos derechos hayan sido denegados por la autoridad administrativa competente. (Constitución de la Provincia, artículo 157, inciso tercero.)

V

Naturaleza del juicio contencioso-administrativo

Al estudiar en otro lugar de este informe la materia contencioso-administrativa, he dicho que el recurso á que dan lugar las decisiones del poder administrador, es un recurso extraordinario que nada tiene de común con los juicios civiles ordinarios, ni cae tampoco bajo la jurisdicción de los tribunales comunes.

En todas partes, donde se ha admitido el ejercicio de la acción contencioso-administrativa, han sido leyes especiales las que han determinado los tribunales y los procedimientos.

Entre nosotros, es la Constitución misma la que ha estatuído sobre ambas cosas.

El inciso 3° del artículo 157 ha dicho terminantemente que la Suprema Corte de Justicia « decide las causas contencioso-administrativas, *en única instancia y en juicio pleno* », de manera que entre nosotros no pueden crearse tribunales de primera instancia para lo contencioso-administrativo, ni tampoco puede quitárseles á los procedimientos ninguno de los requisitos sustanciales de los *juicios plenarios,* llamados así precisamente en contraposición á los *sumarios.*

Antes de la Constitución de 1873, los procedimientos administrativos que se seguían ante el Poder Ejecutivo, formaban instancias, de manera que el recurso que se llevaba ante el antiguo

Tribunal de Justicia *era una apelación del fallo de primera instancia.*

El artículo 9º de la ley de 29 de Septiembre de 1859, estableció que « el Tribunal Superior de Justicia conocerá *por apelación* « de los asuntos entre particulares y el gobierno », de manera que, sin crearse los tribunales contencioso-administrativos, se establecía una instancia de alzada de las resoluciones del gobierno.

En esa época la prueba producida ante la autoridad administrativa bastaba á los efectos de la apelación; y era así que, aun cuando se tratase de una causa contencioso-administrativa, se seguían los procedimientos del juicio civil ordinario en su instancia de alzada.

Después que la Constitución de 1873 creó el tribunal de lo contencioso-administrativo, y estableció que la Suprema Corte entendería en esas causas en *juicio pleno*, este tribunal reconoció que los procedimientos administrativos no formaban instancia, y que ante la jurisdicción judicial, debía admitirse la prueba de los hechos controvertidos.

Esta es la única doctrina que puede sostenerse hoy, enfrente del texto de las disposiciones constitucionales.

El *juicio pleno* que la Constitución manda se siga en las causas contencioso-administrativas, tiene como fundamento principal el de que estos pleitos se decidan en *única* instancia ante la Suprema Corte.

En la tramitación administrativa, no le es posible al particular obligar á la autoridad á que reciba la prueba que él ofrezca, para evidenciar los hechos que alegue; y, lo que es más, aun cuando esa prueba fuese admitida, ella no revestiría el valor jurídico de la prueba legal, puesto que no habría sido tomada por los funcionarios en la forma que las leyes determinan para la prueba judicial.

Y esa prueba, en muchos casos, puede ser indispensable en los juicios contencioso-administrativos. Supóngase, por ejemplo, que en un asunto sobre tierras públicas, el particular postulante alegase la prescripción inmemorial ó treintenaria; en un asunto de ha-

cienda, el contribuyente sostuviese que su inmueble no tiene la extensión que se le atribuye al cobrarle la contribución directa; en una solicitud de jubilación, se alegasen servicios que el poder administrador no tomase en cuenta; — en cualquiera de estos casos, la recepción de la prueba, por el único juez del hecho y del derecho, sería indispensable.

Estas reflexiones, y, sobre todo, la disposición imperativa de la Constitución que manda que las causas contencioso-administrativas se sustancíen en *juicio pleno*, me han decidido á proyectar procedimientos en que la Suprema Corte pueda ó no abrir la causa á prueba, según resulte de las condiciones peculiares del caso *sub-judice*.

Siempre se verán en *juicio pleno* las causas de puro derecho que no dan lugar á la prueba; de manera que, dejando que la Corte aprecie, en cada caso, las circunstancias del proceso, y decida, según su criterio, si debe ó no abrir la causa á prueba, creo haber llenado la exigencia constitucional.

Algunos han creído que, al exigir la Constitución que las causas contencioso-administrativas se decidan en *juicio pleno*, la exigencia ha llegado hasta mandar que ellas se fallen con *tribunal pleno*. Yo no creo esto; pero, no obstante, en mi proyecto establezco que esas causas deberán verse con todos los miembros que forman el tribunal, porque me parece que, tratándose de juzgar las resoluciones de un poder público, el tribunal á quien se ha confiado tan alta misión, debe prestigiar sus fallos con el concurso del voto de todos sus miembros, sobre todo siendo tribunal único.

No existe ley alguna que mande que la Suprema Corte de Justicia Federal, falle las causas sobre materias constitucionales en tribunal pleno. Sin embargo, una práctica, nunca abandonada en diez años que formé parte de aquella Suprema Corte, ha hecho que todas las resoluciones en que se interpreta ó aplica la Constitución, se adopten con la totalidad de los miembros del cuerpo, salvo los rarísimos casos en que las excusaciones ó recusaciones obligaran á algún ministro á dejar de intervenir.

He creído necesario dar estas explicaciones para que se comprenda la razón por la cual, en una época en que la tendencia de las legislaciones procesales acusa el propósito de simplificar los procedimientos para acelerar la terminación de los juicios, he mantenido en mi proyecto las formas sacramentales del juicio plenario.

Por arriba de mi voluntad y mis opiniones, está la prescripción constitucional que manda que las causas contencioso-administrativas se vean en *juicio pleno*. He respetado, pues, esa prescripción al proyectar la ley reglamentaria. He ahí todo.

VI

La ejecución de los fallos de la Suprema Corte

Cuando se discutían en la comisión revisora, nombrada por la Convención de 1884, las reformas que debían introducirse á la Constitución de 1873, yo formaba parte de aquella comisión y era ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Esta última condición me había persuadido de que la jurisdicción contencioso-administrativa dada á la Suprema Corte, podía resultar ineficaz si no se daba á aquel alto tribunal la facultad de mandar cumplir *directamente* sus fallos, cuando el poder administrador fuese condenado. De lo contrario, en muchos casos, los fallos quedarían como letra muerta.

Entonces propuse, en la comisión revisora, el artículo que hoy figura en la Constitución con el número 159, y en el que se acuerda aquella facultad á la Suprema Corte.

El mejor comentario que de esa disposición constitucional puede presentarse, es la parte del « Relator de la comisión revisora de la Constitución », en la que se historía la manera como fué presentado y discutido ese artículo, y cuáles fueron los alcances que se le dieron.

Aun cuando esa relación es un simple extracto de aquel importante debate, lo que transcribo es suficiente para justificar que, en mi proyecto, me haya ocupado de este asunto.

Lo que sigue se lee en las páginas 87 á 90 del mencionado « Relator »:

« Antes de entrar á considerar el artículo 157, un miembro de « la comisión propuso el siguiente proyecto de artículo, para que « se colocase después del 156:

> « En las causas contencioso-administrativas la Suprema « Corte de Justicia tendrá facultad de mandar cumplir di- « rectamente sus sentencias por las oficinas ó empleados « respectivos, si la autoridad administrativa no lo hiciese « dentro de los sesenta días de la sentencia. »

« El propósito que tenía su autor, al presentarlo, era dar una « forma completa al inciso 3° del artículo 156, que establece que « la Corte decide en única instancia de las causas contencioso- « administrativas, propendiendo así á dar sanción efectiva á la au- « toridad de los fallos de la Corte; porque sucede que muchas « sentencias se refieren á causas en que el Poder Ejecutivo no es « parte, otras á simples cuestiones de posesión, estando encomen- « dado en este último caso el desalojo al juez de paz por inter- « medio del Poder Ejecutivo, y otros se refieren al caso de mandar « pagar sumas de dinero, en cuyo caso la Corte puede decir al « Tesoro directamente: « pague Vd. », puesto que es sabido que « entre nosotros la Corte Suprema de Justicia tiene más facultades « que la de los Estados Unidos.

« Controvirtiendo la forma, más que el concepto del artículo « propuesto, un miembro de la comisión observó que debería « decirse que la Suprema Corte tendrá facultad para mandar cum- « plir sus sentencias por las oficinas ó empleados respectivos, *den- « tro de los términos que en la sentencia se estableciera,* porque « sucede que muchas veces no pueden cumplirse en los sesenta « días lo que en ella se manda, por tratarse de sumas importantes.

« A esto se observó por el autor de la enmienda que nunca « podría llegar el caso de que fuera necesaria la creación de im-

« puestos para cumplir las sentencias de la Corte, pues, en cir-
« cunstancias semejantes, se toma de las rentas pertenecientes al
« Estado las sumas que se necesiten para cumplir la sentencia,
« aun cuando después el Ejecutivo se presentase á la Legislatura,
« diciendo que necesitaba de tal cantidad de dinero para cubrir
« el déficit que resultara por la ejecución ó cumplimiento del fallo.

« Que, con la solución dada en el artículo, se impedía que un
« poder igual como el ejecutivo respecto de los otros poderes del
« Estado, fuera compelido por un oficial de justicia á cumplir
« una sentencia, haciendo efectivo á su respecto un juicio de apre-
« mio, que vendría á colocar al Poder Ejecutivo en condiciones
« deprimentes. Para evitar un caso semejante, la orden debe ser
« directa contra el tesorero, esto es, contra el guardador de los
« fondos del tesoro.

« Que aun poniéndose en el caso de que el Poder Ejecutivo
« no dispusiera, en el momento, de los fondos que necesitara ero-
« gar para dar cumplimiento al fallo ó sentencia de la Corte, se
« daba á aquél sesenta días de plazo para que buscara ó pusiera
« en juego medios, ó arbitrara los recursos para ejecutar el man-
« dato judicial, además de que los términos del artículo investían
« al reclamante del derecho de decir á la Corte: « ejecute ó haga
« ejecutar sus sentencias ».

« Que no obstante haberse insinuado la conveniencia de crearse
« *tribunales de reclamación,* como los que existen en los Estados
« Unidos, para todos los reclamos contra el Poder Ejecutivo y
« demás poderes públicos, debía tenerse presente que la Suprema
« Corte tenía la facultad de conocer de ellos, según las disposi-
« ciones contenidas en el artículo 156, y que si alguno de los
« poderes fuese condenado en juicio, el artículo propuesto da los
« medios para mandar ejecutar directamente la sentencia pronun-
« ciada contra cualquiera de ellos.

« Otro señor convencional manifestó que tenía sus escrúpulos
« en adherirse á la reforma propuesta, porque temía que se in-
« trodujese una seria perturbación en la marcha y equilibrio de
« los poderes públicos; la palabra *directamente,* empleada en el

« artículo para echar por tierra la independencia de los poderes, « pues la Corte no tiene facultades ejecutivas para mandar ejecu- « tar directamente una sentencia; y, en el caso propuesto, el teso- « rero está bajo la autoridad del jefe de la repartición á que per- « tenece y puede decir: « *Yo no cumplo tal orden porque la Corte « no es mi superior* ».

« A esto se repuso que era superior al Poder Ejecutivo, á la « Corte y á todos, la Constitución de la Provincia.

« Los que estaban en contra del nuevo artículo eran de opi- « nión que se dejase á la ley el término dentro del cual debía « despachar el Poder Ejecutivo y el tiempo que debía acordársele « para cumplir la sentencia dada en su contra.

« Que, en ese caso, el individuo que reclamase invocaría la ley « ante la Corte, y ésta mandaría cumplir el fallo. Comprendiendo « que no convenía dejar al arbitrio de un poder, condenado por « una sentencia fundada en ley, el derecho de cumplirla ó no, « porque eso no sería consultar el derecho del que reclama, *se « pensaba, sin embargo, que la ley podía fijar términos perentorios « para el procedimiento, constituyendo éstos el amparo del derecho « de las partes.*

« Insistían, sin embargo, los sostenedores de la enmienda, en « que debía sancionarse el artículo tal como se había propuesto, « por no existir la Corte de Reclamos que en los Estados Unidos, « por ejemplo, se avoca el conocimiento de los asuntos conten- « cioso-administrativos.

« Que, en los Estados Unidos, se agregó, no han supuesto ni « remotamente que haya ataque á un poder público, cuando éste « es condenado en virtud de sentencia judicial, pues allí está esta- « blecido que: « La suma de cualquier sentencia definitiva ó decreto « dado en favor del reclamante, en cualquier trámite ante la Corte « de Reclamos ....

« ....

« será pagada de cualquier asignación especial aplicable al caso; « si no existiera semejante partida, la sentencia ó decreto será pa- « gado de la misma manera que cualquier otra sentencia de la « Corte, haya ó no fondos disponibles. »

« Que se halla también establecida la forma en que se ha de « hacer, estando preceptuado que: « En todos los casos de sentencia « definitiva, la suma que deba pagarse será tomada de cualquier « partida especial que puede existir, en la ley, para satisfacer re- « clamos particulares, y á la simple presentación al secretario del « tesoro, de una copia de la mencionada sentencia, certificada por « el juez de la Corte de Reclamos y firmada por el presidente, y, « en su ausencia, por el juez que ella designe. »

« Que si se le quitaba á la Corte Suprema la facultad que se le « ha dado en lo contencioso-administrativo y se le quitase también « la facultad de dirimir los conflictos posibles entre los poderes « públicos, vendría á quedar reducida á una simple Corte de Casa- « ción con limitadísimas facultades. Que, con diferencias de nombre, « nuestra Corte Suprema de Justicia es la Corte de Reclamos de « los Estados Unidos de América, y que no debía olvidarse que, « en los Estados Unidos, hay en ciertos casos apelación de las re- « soluciones de las Cortes de Reclamos ante la Suprema Corte.

« Obsérvase también que se había puesto la palabra *retardación* « para obligar al Poder Ejecutivo á que despache. Que la segunda « parte del inciso *puede contener el caso en discusión*, y que *en « ley complementaria del precepto constitucional, pueda fijarse el « término dentro del cual debe expedirse el Poder Ejecutivo,* lo que, « en definitiva, venía á dar el mismo resultado que se buscaba.

« El señor convencional que había pedido la creación del Tri- « bunal de Reclamos, concluyó por aceptar el artículo propuesto « conviniendo en que la Suprema Corte de la Provincia debía « tener la facultad que por él se le dá, porque reconocía que existe « en el procedimiento actual este vacío ó deficiencia que era nece- « sario remediarse. »

Hasta aquí la transcripción hecha del « Relator de la Comisión reformadora ».

Como se habrá visto, los autores de esa enmienda, dejaban que la ley señalase los *procedimientos* que debían seguirse para que los fallos de la Suprema Corte en lo contencioso-administrativo se cumpliesen. Algo se ha hecho al respecto, pues en la ley de

contabilidad, la Legislatura ha previsto la forma en que debe procederse *por el Poder Ejecutivo* en esos casos. Sin embargo, aquella ley nada ha establecido respecto de los procedimientos ante la Suprema Corte, para obtener de ésta la decisión que mande cumplir directamente sus fallos, ni tampoco ha previsto el caso en que la autoridad administrativa condenada no sea el poder ejecutivo de la Provincia, sino una municipalidad ó el consejo general de educación. Es en este proyecto que hoy presento donde tales disposiciones deben figurar, y, al incluirlas, lo he hecho sin preocuparme de lo que esté establecido por leyes anteriores. La materia contencioso-administrativa, una vez codificada, debe tener en su ley propia todas las disposiciones que á ella se refieran, sin tener que irlas á buscar en otras leyes sobre materias distintas.

LA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SEGÚN LA CONSTITUCIÓN

Entre las disposiciones transitorias de la Constitución de Buenos Aires, figura el artículo 222 que establece que:

> « Mientras no se dicte la ley que rija el procedimiento en « los juicios contencioso-administrativos, el recurso ante la « Suprema Corte deberá interponerse dentro del perentorio « término de treinta días, contados desde la fecha en que la « autoridad administrativa hizo saber su resolución á la parte « interesada. En cuanto al *recurso* de retardación, podrá deducirse después de seis meses de la fecha en que el asunto se « encuentre en estado de resolución. »

Esta disposición transitoria sigue á la que se encuentra en el final del inciso 3º del artículo 167, en la que la Constitución dice que:

> « La ley determinará el plazo dentro del cual podrá deducirse la *acción* ante la Corte *y los demás procedimientos del* « *juicio.* »

Si se estudian científicamente estas dos disposiciones, se tendrá que reconocer que hay una verdadera incongruencia en el artículo 222. En ese texto constitucional se llama *recurso* tanto á la demanda que se inicia contra una resolución definitiva de la autoridad administrativa, como á la que se inicia una vez producida la retardación en el despacho.

Y, sin embargo, en todo el contexto del artículo 157, y en la primera parte del mismo artículo 222, sólo se habla del juicio *contencioso-administrativo* y de la *acción* que puede deducirse ante la Suprema Corte, la que debe decidir *esas causas en única instancia y en juicio pleno.*

En el tecnicismo del derecho procesal, *acción* y *recurso* no pueden ser considerados como sinónimos, como lo hace el artículo 222. Los *recursos* son indudablemente *acciones,* pero ellos *siguen á un juicio* en el que ha habido una parte condenada, que *recurre* ante el mismo juez pidiendo aclaración ó revisión de la sentencia, ó que *recurre* á otro juez en apelación ó diciendo de nulidad. Pero, en derecho, son sustancialmente distintas la *acción* de nulidad y el *recurso* de nulidad. Aquélla inicia un juicio y éste trata de terminarlo.

Cuando la Constitución de Buenos Aires ha hablado de la *acción* contencioso-administrativa, no ha entendido acordar un *recurso* de alzada, puesto que es el mismo inciso 3º del artículo 157 el que ha mandado que *las causas* contencioso-administrativas se resuelven en *única instancia* por la Suprema Corte.

Es, pues, evidente que la *acción* acordada contra las decisiones definitivas del poder administrador, que vulnera derechos preexistentes de particulares ó de otras administraciones, es el medio de reclamar directamente contra aquella decisión ante el tribunal de lo contencioso-administrativo.

En nuestra provincia, ese tribunal es la Suprema Corte de Justicia en la que reside la más alta potestad, en la gerarquía de los tribunales ordinarios. Esto no cambia la naturaleza de *la acción* ni del *juicio,* puesto que en la organización política de nuestro gobierno se han dado á la Corte toda las jurisdicciones ordinarias

y extraordinarias, siendo un tribunal *sui generis* sin igual en el mundo entero.

Con ese motivo, la Suprema Corte ha procedido, en todos los casos en que ha ejercido su jurisdicción, como un tribunal de puro derecho, no obstante que, en muchas circunstancias, ha procedido como tribunal mixto de derecho y equidad, ó puramente como tribunal de equidad.

Cuando la Suprema Corte ha sido instituida como tribunal de lo contencioso-administrativo, la Constitución ha sido perfectamente lógica con los principios que sirvieron de base al gobierno que ella organizaba.

No se buscó entregar estas cuestiones al más alto tribunal judicial ordinario; sino que, comprendiendo que era una materia distinta de las jurisdicciones ordinarias, y en que el derecho aplicable era distinto del derecho común, se buscó entregar las causas contencioso-administrativas á un cuerpo cuya composición asegurase la mayor suma de ilustración y de equidad en sus decisiones.

Los Consejos de Estado de la Europa continental, entre cuyas atribuciones se encuentra la jurisdicción en *última instancia* de las cuestiones contencioso-administrativas, han sido sabiamente suplantados, en la Constitución de Buenos Aires, por la Suprema Corte de Justicia; pero, esta suplantación no ha importado convertir la acción contencioso-administrativa en una *demanda ordinaria* ante un tribunal de *derecho común.*

Basta darse cuenta de que el inciso 3° del artículo 157 de la Constitución, ha declarado que la Suprema Corte decide, en *única instancia*, las causas contencioso-administrativas, para que se comprenda que el alto tribunal no ejerce, en este caso, su jurisdicción ordinaria de apelación ni la extraordinaria de casación.

No; es una jurisdicción especial, determinada, la que ejerce como tribunal de lo contencioso-administrativo; y, por tanto, al decidir cuestiones sometidas á su fallo, debe emplear toda la libertad de criterio que deben tener los tribunales que aplican el derecho administrativo, y no la *letra* del derecho civil.

En la legislación anglosajona, la equidad forma parte de su de-

recho positivo. Comprendo que, para muchos, esa afirmación es una especie de monstruosidad jurídica, porque el *derecho* se considera encuadrado sólo en la letra de las leyes, en tanto que la equidad es su espíritu.

Sin embargo, soy de los que piensan que la equidad puede siempre existir y servir de fundamento á un fallo, aun cuando la ley que resuelva el caso no exista; en tanto que la existencia de la ley sin la equidad, probará acaso el servilismo del magistrado al texto de la ley escrita, pero no será jamás la verdad científica, ni la verdad humana.

Tratándose, pues, de un tribunal de lo contencioso-administrativo, no puede exigírsele que proceda como una corte de puro derecho, tanto más cuanto que la decisión administrativa sobre la cual se apoya la demanda, probablemente no ha sido dictada con criterio de jurisconsulto, sino con el criterio práctico de los administradores, que no necesitan ser abogados para ser gobernadores ó ministros.

Para demostrar que la Constitución no ha querido equiparar la jurisdicción contencioso-administrativa á la jurisdicción ordinaria de la Suprema Corte, basta observar que, tanto el artículo 157 como el artículo 222, hablan de la ley que establezca los *procedimientos* en esta clase de juicio. Si se tratase de juicios ordinarios, iguales á aquellos en que la Corte Suprema interviene en virtud de su jurisdicción originaria ó de apelación, la Constitución habría dicho que la ley de procedimientos de los juicios ordinarios serviría para los juicios contencioso-administrativos.

No lo ha hecho; y, por el contrario, en ambos artículos constitucionales se ha supuesto el caso de que se dicte una *ley especial* sobre esta materia.

Así lo ha comprendido también el Poder Ejecutivo actual, puesto que me ha encomendado la redacción de este proyecto, precisamente con el objeto de cumplir la prescripción constitucional, contenida tanto al final del inciso 3° del artículo 157 como en el artículo 222.

¿Cuáles deben de ser los procedimientos de esta clase de juicios?

La Constitución no los ha precisado; pero ha declarado que su sustanciación debe ser un *juicio pleno*, lo que quiere decir que ha buscado que los derechos vulnerados por la administración encuentren garantías eficaces y verdaderas en el tribunal de lo contencioso - administrativo.

Persuadido de que este ha sido el propósito de los constituyentes, en este proyecto, adopto todos aquellos procedimientos del juicio civil ordinario en cuanto ellos sean pertinentes; pero los abandono y proyecto disposiciones especiales para esta clase de causas, cuando los procedimientos ordinarios no los considero convenientes ú oportunos.

Cuando la Constitución ha querido que se dicte *una ley* « que « rija los procedimientos en los juicios contencioso-administrativos», se ha referido á una ley especial y no á la ley de procedimientos en los juicios ordinarios. Yo trato en este proyecto de cumplir con el precepto constitucional, dándoles á estos juicios la tramitación que, por su naturaleza, deben tener; pero no puedo, en una ley procesal, estatuir nada respecto de la aplicación de las leyes de fondo, correspondiendo decidir á la Suprema Corte respecto al carácter de su jurisdicción.

No ha sido, seguramente, sin un propósito deliberado que toda la legislación institucional y reglamentaria, desde la Constitución de 1854 hasta la de 1889, ha querido que la materia contencioso-administrativa fuese regida por una ley especial. Esa ley no debe, pues, limitarse á señalar los trámites del juicio, tanto más cuanto que el inciso 3º del artículo 157 de la Constitución ya ha determinado las bases sustanciales de todo juicio, — el tribunal, las instancias y la naturaleza de las causas, — disponiendo que el tribunal sea la Suprema Corte, que las instancias sean una sola, y que el procedimiento sea el del juicio pleno.

Si las Constituciones y las leyes hubiesen tenido por objeto, al hablar de la *ley especial* de lo contencioso-administrativo, disponer que en ella se determinasen sólo los trámites que deben seguirse ante la Corte Suprema para llegar hasta el fallo, habría bastado un artículo en el Código de Procedimientos civiles y co-

merciales, mandando que las causas contencioso-administrativas se tramitasen en la misma forma que cualesquiera otras en que la Corte Suprema intervenga, en uso de su jurisdicción originaria y exclusiva.

Pero, no es eso lo que han querido los constituyentes. En mi concepto, han buscado que, siendo esta materia de lo contencioso-administrativo una materia nueva en nuestros procedimientos y en nuestro derecho de fondo, la ley que se dictase fuese tan prolija cuanto posible, á fin de deslindar la jurisdicción atribuida á la Suprema Corte, por el inciso 3° del artículo 157 de la Constitución, de toda otra jurisdicción que corresponda á los tribunales ordinarios ó extraordinarios por causas distintas á las contencioso-administrativas.

Y la importancia de esta prolija separación de lo contencioso-administrativo de las demás jurisdicciones, es tanto más importante cuanto que, en la provincia de Buenos Aires, las causas de aquella naturaleza se deciden en *única instancia*, mientras que en otros países hay instancias sucesivas, que empiezan en las mismas oficinas administrativas que dictaron la decisión, para terminar en el Consejo de Estado, donde éste existe, ó en los Tribunales Superiores de Apelaciones.

Estas consideraciones me han hecho preocuparme, especialmente, en la primera parte del proyecto, al tratar de la materia contencioso-administrativa, de ser tan minucioso cuanto me lo ha permitido mi espíritu esencialmente analítico. Acaso, para algunos, esa minuciosidad sea un inconveniente, tanto más cuanto que ella no se encontrará consignada en otras leyes sobre esta materia; pero, para justificar mi proceder, me basta recordar que los tratadistas más modernos del derecho administrativo, claman porque esas leyes vengan á evitar los conflictos de jurisdicción que se producen diariamente, precisamente por no haberse determinado en *la ley* lo que debe considerarse materia contencioso-administrativa y lo que debe declararse estraño á ella.

Si es verdad que la serie de artículos que figura en mi proyecto, determinando los *casos* en que procede ó no procede la

acción contencioso-administrativa, no se encuentra en otras leyes extranjeras, en cambio, cada uno de esos *casos* está apoyado en una jurisprudencia vastísima, que le sirve de fundamento inconmovible.

He expuesto en este informe, á grandes rasgos, los fundamentos capitales del proyecto que presento, no habiendo descendido á la explicación de los detalles, porque cada una de las disposiciones que se proyectan llevan su comentario y explicación peculiar.

He adoptado este sistema, empleado por mi mismo en 1874, al presentar mi «Proyecto de Organización del Registro del Estado Civil», porque él tiene la ventaja de facilitar el estudio de cada una de las disposiciones proyectadas, evitando á los ministros del Ejecutivo y á los miembros de las Comisiones de las Cámaras, largas disertaciones orales en los debates en que el proyecto se discuta.

Haré notar que, expresamente, no he seguido á ningún autor ni á ley alguna de las que hoy están en vigor, porque no es posible aplicar á nuestro país el derecho administrativo de ninguna nación, dado que ninguna de ellas tiene organizado su gobierno como el nuestro.

He consultado muchos libros y muchas leyes; he tomado de jurisconsultos y de códigos todo aquello que pudiera sernos útil, y he proyectado todo, procurando amoldarme absoluta y estrictamente á la Constitución.

Estoy convencido de que mi trabajo no es completo; pero sus deficiencias pueden ser salvadas por las personas encargadas de examinarlo ó por las Cámaras Legislativas al discutirlo. Puedo, sin embargo, decir con verdad y sin jactancia que éste es el trabajo más amplio que hasta hoy se ha producido entre nosotros sobre esta materia.

Al presentarlo al Gobierno de Buenos Aires, que me lo ha encomendado, sólo me resta hacer votos porque yo haya sido capaz de llenar la grave misión que se me confió.

LUIS V. VARELA.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS

DE LO

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO

De la materia contencioso-administrativa

ARTÍCULO 1°

A los efectos de la jurisdicción acordada á la Suprema Corte por el inciso 3° del artículo 157 de la Constitución, se reputarán causas contencioso-admi-

---

Art. 1° Desde los romanos se ha reconocido que *omnia definitio periculosa est in jure;* de manera que, en esta ocasión, habría también peligro en definir enumerativamente todos los casos que puedan dar lugar á la acción contencioso-administrativa.

Lo que parece esencial es que la ley deje clara y explícitamente establecido que, ante esta jurisdicción, no pueden ir á discutirse ni los derechos ni los intereses civiles del Estado ó de los particulares, puesto que éstos tienen como jueces los tribunales ordinarios y se reglan por el Código Civil.

Las únicas cuestiones que pueden ventilarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, son aquéllas que afectan al derecho administrativo, y en que las pretensiones de los recurrentes están en pugna con las decisiones administrativas.

Como se comprende, desde luego, habiéndose quitado al poder administrador la jurisdicción administrativa que ejerció antes de la Constitución de 1873, la tramitación de los asuntos ante las autoridades administrativas, no reviste el carácter de un juicio

nistrativas las que inicien los particulares ó alguna autoridad administrativa, reclamando contra una reso-

---

contencioso. El juicio empieza con la demanda en contra de la decisión administrativa, que, definitivamente, desconoce el derecho que invoca el demandante.

Hoy no *se apela* para ante la Suprema Corte, como se apelaba antes para ante el Superior Tribunal de Justicia; hoy se *inicia una causa* contencioso-administrativa, que se ve y se falla, *en única instancia* y *en juicio pleno* por la Suprema Corte, según expresamente lo manda la Constitución.

Es indudable que, en los procedimientos que se siguen ante las autoridades administrativas, los interesados hacen los alegatos de sus derechos, y el Fiscal defiende los del fisco; pero esa contienda no es la que la Constitución considera el juicio contencioso-administrativo.

Nuestra Constitución se ha separado, en este punto, de la legislación de casi todos los países donde existe la jurisdicción contencioso-administrativa, porque, en tanto que en aquéllos la autoridad administrativa *retiene* la jurisdicción, y decide en diversas instancias de las reclamaciones que se inician contra sus propias decisiones, entre nosotros, como en Inglaterra y en Estados Unidos, no hay *juicio* sino ante la autoridad judicial, constituida en tribunal especial de la materia.

Pero no debe suponerse que todos los actos de las administraciones públicas pueden servir de base á un juicio contencioso-administrativo. No. Para que la acción proceda, es menester que haya un *derecho vulnerado,* y que ese derecho haya pertenecido al recurrente en virtud de disposiciones anteriores al acto administrativo impugnado.

En los demás actos de la administración, cuando no haya un derecho privado que sea herido, podrán existir otras acciones, pero no la contencioso-administrativa.

Fuera de las acciones establecidas en el derecho privado; fuera de la responsabilidad política y personal de los mandatarios por sus actos abusivos, — el mismo artículo 157 de la Constitución ha

lución definitiva, dictada por el Poder Ejecutivo, las Municipalidades ó la Dirección General de Escuelas,

---

establecido otros recursos, — como el de inconstitucionalidad, — contra los actos de la autoridad administrativa.

En el final del artículo primero que, según una frase de Story, debe ser la llave que sirva para abrir la mente del legislador, se establece expresamente que, para que proceda la acción contencioso-administrativa, es menester que el derecho vulnerado sea un *derecho administrativo*, y, lo que es más, que ese derecho haya existido previamente, establecido por leyes ó disposiciones administrativas anteriores.

La importancia de esta disposición es sustancial.

Ella es la base de todo el procedimiento contencioso-administrativo, puesto que es lo que debe tenerse presente, ante todo, para distinguir la naturaleza de la acción que procede.

Y es menester agregar que no todos los *derechos vulnerados* por actos del poder administrativo, son susceptibles de producir una acción contencioso-administrativa. Es indispensable que ese derecho sea *administrativo*, es decir, regido por el derecho administrativo, y no por el derecho político, el derecho civil, el derecho penal, etc.

Así, por ejemplo, si el Poder Ejecutivo atacase la libertad de imprenta, estableciendo la censura previa para los escritos de un periodista determinado; si constituyese en arresto á un individuo sin juicio previo, y se negase á restituirlo á la libertad cuando se lo pidiese; si despojase á una persona de su propiedad, sin los requisitos de la ley de expropiación, ó iniciase obras de canalización en campos agenos, sin previo arreglo con su propietario, — en ninguno de esos casos, aun cuando se trate de actos del poder administrativo, y aun cuando se vulneren derechos privados, no procedería la acción contencioso-administrativa, porque la libertad del pensamiento y la libertad individual están regidas por la Constitución, que es el derecho político, y por el Código Penal que es la ley criminal de fondo, así como los derechos reales y los interdictos están regidos por el Código Civil.

y en la cual se vulnere un derecho de carácter administrativo, establecido en favor del reclamante por

---

Son otros jueces, y no los del derecho contencioso-administrativo, los que deben entender en esas acciones.

Los más notables escritores han convenido siempre en la gran dificultad que habría en enumerar *todos los casos* en que procede la acción contencioso-administrativa, precisamente porque ellos deben nacer forzosamente de leyes y disposiciones administrativas preexistentes, y, por tanto, para hacer aquella enumeración, sería menester tomar todas esas leyes y disposiciones, examinarlas prolijamente para formar un cuadro de los derechos que ellas acuerdan y de las personas á quienes se les reconocen, y, luego, dejar abierto esa especie de registro, para ir anotando en él los derechos que concedan las nuevas leyes y las personas á quienes ellas afecten.

Por esta razón, es más correcto y más humano el procedimiento de Vivien, el gran maestro en esta materia, cuando en sus *Études administratives* (tomo I, página 135), adopta el sistema opuesto á la enumeración de los casos contencioso-administrativos, haciéndolos nacer, no del *derecho reconocido al particular* por una ley ó disposición preexistente, sino de la *violación* de éstas, declarando que la materia contencioso-administrativa, « se compone de todas « las reclamaciones fundadas en la *violación* de las obligaciones « impuestas á la administración por las leyes ó reglamentos que « la rigen ó por los contratos que ella suscribe».

Definiendo de esta manera lo contencioso-administrativo, le bastará á la Suprema Corte, en cada caso, tomar la ley ó disposición que se invoque, y averiguar en ella cuáles son las reglas que ella establece al criterio ó la decisión administrativa, y si la decisión adoptada por el poder público puede dar lugar á una discusión contencioso-administrativa. Y si se tratase de un contrato en que la autoridad hubiese procedido como poder administrador, y no como persona jurídica, le bastará á la Corte averiguar en los mismos términos de la demanda, si la decisión afecta ó no los derechos que el contrato acordaba al particular demandante.

una ley, un decreto, un reglamento ú otra disposición administrativa preexistente.

ARTÍCULO 2°

En caso de que, por una medida de carácter general, la autoridad administrativa perjudicase derechos privados ó de otra administración pública, deberá acu-

---

Y lo mismo podría decirse cuando las decisiones se refieran á las leyes fiscales, puesto que, reconociendo éstas derechos á los particulares, ó estableciendo reglas á las que debe someterse la decisión administrativa, siempre pueden dar lugar á la acción contencioso-administrativa.

Jamás se repetirá bastante lo que se dice en varias partes de estos comentarios: cuando la resolución administrativa sólo hiera *intereses* y no *derechos* de un particular, no habrá lugar á la acción de que se trata.

Un ejemplo hará claro el caso. Supóngase que una municipalidad resuelve abrir una calle, para cuya ejecución necesita expropiar terrenos pertenecientes á A. B. Antes de que la ejecución de la obra comience, los informes de los ingenieros, ú otra cualquiera causa, deciden á la municipalidad á dar otra dirección á la calle, atravesando terrenos de C. D. y, por tanto, dejando sin expropiar los de A. B.

Esta última decisión administrativa perjudicaría, indudablemente, *los intereses* de A. B., que había contado con la valorización de sus terrenos por la apertura de la calle; pero no vulneraría *derecho* alguno, establecido ó reconocido por una ley ó disposición anterior.

Art. 2° La autoridad administrativa tiene distintas funciones que llenar en el mecanismo de nuestras instituciones. Unas veces procede á asegurar la ejecución de las leyes de carácter general ó

dirse individualmente á la misma autoridad que dictó la medida general, reclamando de ella, y solicitando se deje sin efecto la disposición en cuanto al interés

---

particular por medio de reglamentos y otras disposiciones análogas; ó á garantizar la libertad, la propiedad, la salud pública, etc., por medio de disposiciones que afectan á todo el cuerpo social; pero otras veces procede á decidir sobre cuestiones en que se encuentran en pugna los derechos del Estado y los de los particulares.

El poder público tiene funciones de puro imperio, que se ejercen por actos de gobierno generales ó particulares; pero que no están sujetos á leyes, reglas ó fórmulas establecidas de antemano para su ejercicio. Esas funciones *discrecionales* de la administración, que se desempeñan sin instancia ni intervención de nadie, por medio de actos de puro mando que no se refieren directamente á los individuos, no pueden dar lugar á una acción contencioso-administrativa. Ellas son la esencia misma del gobierno, pues tienen por único objeto el bienestar común y general.

Pero, muchas veces, esos actos de carácter general, pueden vulnerar derechos privados. Por ejemplo: una ley acuerda gratuitamente una área de terreno á lo largo de una vía férrea en construcción; y una disposición administrativa manda entregar esas tierras, suponiéndolas fiscales, en toda su extensión. El particular, dueño de alguna fracción de esos terrenos, no podría promover la acción contencioso-administrativa en contra del decreto *general*. Debería ocurrir ante la autoridad administrativa, haciendo valer su derecho, y si, en definitiva, se adoptase una resolución *particular* sobre el asunto, desconociendo el derecho reclamado, la acción contencioso-administrativa sería procedente contra esta última resolución. Es menester no confundir los decretos y disposiciones reglamentarias generales, que la autoridad administrativa adopta para la ejecución de las leyes, con *los actos* que esa misma autoridad produce para ejecutar aquellos mismos decretos y reglamentos.

á que perjudica ó al derecho que vulnera; y si la decisión final de la autoridad administrativa fuese contraria al reclamante, éste podrá promover el jui-

---

Estos no pueden ser atacados por la vía contencioso-administrativa porque son generales, innominales, sin aplicación directa á persona ó derecho alguno; en tanto que, cuando la misma resolución se aplica individualmente á una persona ó á un derecho determinado, entonces aquél que se encuentra agraviado por el acto directo que afecta su derecho, tiene acción para deducir la demanda contencioso-administrativa correspondiente.

Sin embargo, es menester no olvidar que, aun en esos mismos casos, no todos los conflictos entre la administración y los particulares ú otras administraciones son contencioso-administrativos. Si el derecho lesionado por la disposición administrativa es de índole civil, ó si la autoridad obra en su carácter de persona jurídica, es decir, cuando produce actos iguales á aquéllos que, en el derecho de los bienes, pueden producir los particulares ó entidades civiles, entonces el conflicto es idéntico á cualquier otro que se produjese entre particulares, y debe resolverse con arreglo al Código Civil, que es el que regla las relaciones entre las personas privadas, sin excluir de ellas el Estado y demás personas jurídicas, y cuya solución pertenece á los tribunades ordinarios.

Pero, cuando se trata de actos del poder administrador, en que éste no obra como ente del derecho civil, sino como autoridad pública, con las prerrogativas, exigencias y cualidades propias del poder del Estado, entonces el conflicto tiene que resolverse por el derecho administrativo y por los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Al proceder como tal, en un mecanismo político como el nuestro, es posible que la decisión de una autoridad administrativa no sólo vulnere derechos particulares, sino también derechos de otra administración pública, y en ese caso la acción contencioso-administrativa podrá ser ejercida por los representantes de ésta con la misma amplitud que si fuese un particular. La Constitución de

cio contencioso-administrativo en contra de esa decisión.

Artículo 3°

Todas las resoluciones definitivas de las autorida-

Buenos Aires ha separado el patrimonio del fisco del patrimonio de cada municipio y del patrimonio del Consejo General de educación. Cada una de estas autoridades administrativas tiene independencia absoluta para gestionar y defender sus derechos. De ahí resulta que si una disposición del Poder Ejecutivo de la Provincia, vulnera derechos de un municipio, ó del Consejo de educación, ó viceversa, la administración cuyos derechos fuesen vulnerados, puede deducir la demanda contencioso-administrativa.

En el caso expuesto en el artículo segundo de la ley, el particular, ó la administración cuyo derecho hubiese sido vulnerado, tendría que preparar la acción contenciosa, reclamando ante la misma autoridad que produjo el acto contra él, y si, definitivamente, fuese desoída su pretensión, sólo en ese momento nacería su derecho á iniciar la demanda contencioso-administrativa.

Art. 3° Se ha establecido, precedentemente, la diferencia que existe entre los actos de la administración como persona jurídica y como autoridad. Esta línea no ha sido perfectamente deslindada en nuestros tribunales, donde la materia contencioso-administrativa ha sido involucrada con las cuestiones contencioso-civiles.

Sin embargo, hay una regla infalible para establecer la distinción entre una y otra jurisdicción.

Cuando la autoridad administrativa contrate una obra pública, cualquiera que sea su naturaleza, sus relaciones con el contratista estarán siempre regidas por el derecho administrativo, y, por tanto, todas las incidencias que resulten de ese contrato, producirán una acción contencioso-administrativa.

des administrativas, que rescindan, modifiquen ó inter-

Pero, en la prosecución de esa obra, puede bien herirse algún interés, vulnerarse algún derecho, estraño al contratista y estraño al poder público que ha celebrado el contrato.

Por ejemplo: la autoridad administrativa ha contratado con un arquitecto la construcción de un hospital. Al hacerse la edificación, se vulneran derechos de los propietarios vecinos, que protestan, y, haciendo uso de un derecho que acuerda el Código Civil de rechazar la fuerza con la fuerza, se oponen á la construcción de los muros divisorios, mientras no se resuelva, por una mensura, la cuestión de dominio.

El poder administrador, por su lado, encontrando débil ó incorrecto el proceder del contratista, declara *per se* rescindido el contrato de construcción y llama á una nueva licitación.

Estas emergencias darán lugar á dos acciones completamente distintas. La una, — la del propietario vecino, — será una acción judicial en la que, ante los tribunales ordinarios y con arreglo al derecho civil, se pedirá la fijación precisa del dominio de cada propietario, el pago de la medianera, y demás accidentes que pueden ocurrir *entre particulares,* cuando hay una confusión de límites en la respectiva propiedad. En este caso, la autoridad administrativa es, para sus linderos una persona jurídica, un ente del derecho de los bienes, con derechos y obligaciones regidas por el derecho privado. Con ellos — los linderos — no ha existido contrato alguno en que la autoridad administrativa haya intervenido como poder público, en nombre y en provecho de la colectividad. Es una sencilla cuestión de *deslinde de propiedades privadas,* que se debe ventilar ante los tribunales ordinarios, y con aplicación del derecho común.

Pero, fuera de los linderos, está el contratista que nada tiene que ver con las cuestiones de propiedad ni de posesión entre linderos.

El poder administrador le ha anulado su contrato, sin derecho, y ha vulnerado, con ese acto, *puramente administrativo,* sus derechos adquiridos y definitivos al firmar el contrato.

preten contratos celebrados por aquéllas, en su ca-

Para impugnar esa resolución, no puede ni debe ir á los tribunales ordinarios, donde se aplica el derecho civil. Su acción es la contencioso-administrativa, y no puede aplicarse, para la resolución de su asunto, sino los principios del derecho administrativo.

La diferencia de estas dos situaciones, — la una de derecho privado y la otra de derecho público, — nace de la diferencia de posición que, jurídicamente, ocupan los dos actores.

Para los colindantes del fundo, donde debiera construirse el hospital, el propietario vecino — Estado ó particular — no es sino una persona civil, en el derecho de los bienes.

Para el constructor, el propietario del fundo y sus colindantes desaparecen, para sólo existir la entidad de derecho público llamada *autoridad administrativa*, con quien él ha contratado una obra pública, para uso de la colectividad y por encargo del poder público.

El artículo, tal cual se halla en el texto, responde á los principios más modernos del derecho administrativo.

En las reglas aceptadas y tradicionales del derecho civil, ningún contrato sinalagmático puede ser rescindido sin el acuerdo de los contratantes, ó la decisión de un juez que así lo resuelva. Esta sabia disposición, que nos viene del derecho romano, no podría dejar de existir en el derecho privado, sin producir una confusión extrema en la ley de los contratos.

Es sabido que la jurisprudencia, obedeciendo á la palabra y al espíritu de la ley, no ha permitido que la mera falta de cumplimiento á un contrato, autorice al que lo haya cumplido á darlo por rescindido, ó á pedir su rescisión. Es menester que, previamente, se pida su cumplimiento, y sólo cuando el demandado no puede ó no quiere cumplir el contrato, su rescisión se declara judicialmente, traduciéndose en indemnizaciones de daños é intereses la falta de cumplimiento por parte del condenado.

Pero, este principio que había sido aceptado hasta para los contratos hechos por la autoridad, en su carácter de poder público,

rácter de poder público, darán lugar á una demanda

---

ha sido modificado y aun abandonado en los últimos tiempos, cuando se trata de contratos celebrados por las autoridades administrativas para la construcción de obras públicas ó de provisiones de elementos ó efectos de aplicación pública.

En las últimas guerras entre la Francia y la Alemania, entre los Estados Unidos y la España, y entre la Inglaterra y las colonias del Africa del Sud, resultó que era una verdadera rémora, para el éxito de las operaciones, la necesidad de pedir á los tribunales la rescisión de los contratos sobre provisión de raciones, caballos y vitualla á los ejércitos en campaña, así como de vestuarios, forrajes y armamentos fuera de los campos de la acción.

Todas esas naciones, buscando sólo la salvación de la patria, en muchos casos rescindieron los contratos con sus proveedores, y entregaron las provisiones á otras personas que se comprometieron á cumplir sus compromisos en las condiciones que las circunstancias exigían.

Durante la lucha se produjeron las demandas por parte de los contratistas rescindidos, unas veces ante las autoridades contencioso-administrativas, y otras ante los tribunales ordinarios; pero en todas partes, á pesar de resolverse las causas con arreglo á derecho ó á equidad, se admitió que era indispensable reconocer en el poder público el derecho de declarar, *administrativamente,* rescindido un contrato sobre cualquiera materia pública, sin necesidad de ocurrir pidiendo su rescisión á otra autoridad, sin perjuicio del derecho del contratista rescindido para entablar las acciones que creyese tener motivo de deducir.

En la provincia de Buenos Aires, no existe ley alguna que autorice esas rescisiones; pero se ha creído que, al reglamentar la acción contencioso-administrativa, debía sancionarse un artículo en que se diera como establecido el derecho de la autoridad para rescindir, interpretar ó modificar los contratos públicos, *sin consultar á los contratistas;* dejando á salvo á éstos la vía para iniciar las acciones que sus derechos lesionados les permitan deducir.

contencioso-administrativa, previa denegación á revocarla de la autoridad que la hubiere dictado.

Por regla general, la administración no puede emprender obra alguna, sin una previa licitación, como lo establece la ley de contabilidad. Como medio de fiscalizar la mejor inversión de la renta y de evitar los favoritismos, la medida es irreprochable.

Pero sucede, con frecuencia, que, en circunstancias angustiosas, en caso de epidemia, de inundaciones, de sediciones, ó de otras muchas situaciones en que los contratos públicos obedecen á necesidades premiosas, se presentan á celebrarlos personas que no cuentan con los medios de hacerlos efectivos.

La autoridad administrativa formula y celebra el contrato; pero, á poco andar, el contratista falta á sus obligaciones, tal vez en el momento preciso en que sus servicios son más indispensables.

¿Qué debe entonces hacer el Poder Ejecutivo? ¿ir á pedir al poder judicial que obligue al contratista á que cumpla un contrato, esperando la tardía resolución de un pleito, en tanto que la urgencia de aquellos servicios aumente?

No. El poder administrador debe rescindir, modificar ó interpretar el contrato, según convenga á los intereses públicos que administra y gobierna; y, si el contratista cree que sus derechos están vulnerados, le queda abierta la vía de lo contencioso-administrativo para ir á buscar justicia, sin que su negligencia ó su falta de cumplimiento al contrato, haya perjudicado los intereses públicos que la autoridad administrativa entendió salvar al celebrar aquél.

Sin embargo, en este caso como en todos, antes de que el recurrente pueda ir con su demanda ante la Corte Suprema, como tribunal de lo contencioso-administrativo, él debe ir á pedir al poder administrador, ya sea una notificación de su resolución respecto al contrato, ó ya una decisión definitiva que autorice la acción contencioso-administrativa.

ARTÍCULO 4°

La denegación ó concesión de una pensión ó jubilación, hecha por el poder administrador, dará lu-

---

Art. 4° Se ha discutido, durante mucho tiempo, si las jubilaciones y pensiones son una gracia que el país acuerda á sus servidores ó si son un *derecho en expectativa* que tiene cada empleado, desde el día de su nombramiento, y que se convierte en *derecho perfecto* el día en que el empleado se encuentra en las condiciones establecidas por la ley, por haber llenado todos los requisitos de tiempo, de moralidad y de servicios que se exigen, generalmente, para obtener una jubilación ó una pensión.

Hoy, ya han desaparecido esas discusiones, porque, después de las leyes de montepío, mediante las cuales todos los empleados sufren un pequeño descuento de sus sueldos para formar el fondo común con que se atiende el pago de las jubilaciones y pensiones, el fisco ha dejado de ser quien las costea. Actualmente, el poder público es sólo un administrador de un capital que, sujeto á ciertas reglas, puede casi compararse con una sociedad mutua.

Pero ese administrador no tiene atribuciones para desconocer á los empleados que hubiesen cumplido con las exigencias de la ley, *los derechos* que ésta les reconoce; de manera que si, al seguir los procedimientos administrativos, establecidos para obtener una jubilación ó una pensión, la autoridad administrativa desconociese los derechos que invoca el empleado, éste debe tener la acción contencioso-administrativa, para hacer que la Suprema Corte examine el caso y lo resuelva conforme á los hechos y al derecho.

En esta clase de causas contencioso-administrativas, el *derecho* que se invoca por el actor, es preexistente, pues que está establecido por una ley, que puede ó no amparar al empleado que la invoca, pero que no es la autoridad administrativa quien, en últi-

gar á la acción contencioso-administrativa, por parte del que considere vulnerados sus derechos.

Artículo 5°

Las autoridades administrativas no podrán revocar sus propias resoluciones, en asuntos que den lugar á la acción contencioso-administrativa, una vez que la resolución hubiese sido notificada á los particula-

---

mo resorte, debe resolver si existe ó no el derecho que se reclama.

Debe hacerse constar que no todas las legislaciones vigentes reconocen el derecho de deducir la acción contencioso-administrativa, cuando la jubilación solicitada fuese denegada; pero la razón es obvia: no todas las legislaciones han constituído un fondo mutuo para el servicio de las jubilaciones, ni todas las leyes han reconocido *la jubilación* como una parte del contrato de locación de servicios entre el fisco y el empleado, de manera que, en el momento en que el empleado pide el cumplimiento de esa parte del contrato, usa un derecho perfecto; no pide una gracia.

Art. 5° Durante muchos años, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires se ha creído con facultades para dejar sin efecto sus propias resoluciones, después de haber éstas quedado consentidas y ejecutoriadas en expediente en que el Poder Ejecutivo procedía como verdadero tribunal de primera instancia.

En asuntos de tierras y de hacienda, esto sucedió muchas veces bajo el imperio de la Constitución de 1854; pudiéndose citar muchos fallos del Superior Tribunal de Justicia que, con arreglo á la ley de Noviembre de 1857, desconoció esa facultad en el Poder Ejecutivo.

res interesados. Si se dictase una resolución administrativa revocando otra consentida por el particular interesado, éste podrá promover el juicio contencioso-administrativo, al solo efecto de que se restablezca el imperio de la resolución anulada. Exceptúase de esta disposición toda resolución que tenga por objeto

---

Después de las Constituciones de 1873 y 1889, mucho menos ha podido el poder administrador revocar sus resoluciones definitivas, cuando éstas importaban el reconocimiento de un derecho privado.

La ley de 3 de Noviembre de 1870, que dió á las municipalidades jurisdicción sobre las tierras que forman los ejidos de los pueblos, y las leyes de tierras fiscales que han hecho del Poder Ejecutivo de la Provincia el intérprete de ellas para reconocer y desconocer derechos de pobladores, han dado ocasión á la Suprema Corte, hasta últimamente, para resolver la cuestión de si la autoridad administrativa puede ó no rever y revocar su propia resolución, una vez que ella ha quedado notificada á los interesados.

Después de fluctuarse antes de fijar una jurisprudencia, ésta ha quedado establecida, negando al poder administrativo el derecho de revisar sus fallos definitivos, una vez notificados á las partes, y esta sabia jurisprudencia es la que se consagra en esta ley.

No habría estabilidad en la adquisición de los derechos, si, al mes, al año de haberse dictado una resolución, por la cual se reconociese un derecho á un particular, la misma autoridad, que hizo ese reconocimiento, viniese á hacer el reconocimiento de un derecho contrario, por un acto posterior.

No; si, con motivo del primer fallo administrativo, un particular *adquirió un derecho,* ese derecho no puede serle quitado sino en virtud de decisiones judiciales. La potestad administrativa tiene que detenerse ante el derecho privado, consagrado por su propia decisión primera.

rectificar errores de hecho ó de cálculo, los que podrán ser corregidos administrativamente.

ARTÍCULO 6°

Cuando se produzca algún conflicto de jurisdicción entre un tribunal ordinario de la Provincia y la Suprema Corte como tribunal de lo contencioso-administrativo, las partes podrán entablar la contienda

---

Sin embargo, si aquellos derechos, ya reconocidos, fuesen desconocidos por el mismo poder público ó por otra autoridad administrativa cualquiera, el que se sienta vulnerado debe ocurrir á la Corte Suprema por la vía contencioso-administrativa.

Art. 6° Como se ha dicho, la línea que separa lo contencioso-civil de lo contencioso-administrativo, es imposible trazarla con caracteres de fijeza tales que impidan que lleguen á confundirse las dos jurisdicciones.

Desde luego, el tribunal de lo contencioso-administrativo tendrá muchas veces que aplicar las leyes de fondo á los casos que resuelva; porque, aun cuando sólo actos *administrativos* sean los que den origen á la acción, los derechos vulnerados por ese acto pueden estar, muchas veces, amparados por una ley civil.

Puede, pues, suceder que un particular, cuyos derechos vulnere un acto del poder público, prescinda de la vía administrativa para reclamar contra el agravio, y entable su acción directamente ante los tribunales de derecho común. Esto es lo que sucede hoy frecuentemente; pero esto no es lo que han establecido la Constitución y los principios que rigen las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados.

El defensor del patrimonio de la autoridad administrativa demandada, debe tener atribuciones para oponer la excepción de incompetencia ante el tribunal ordinario que pretenda conocer en

ante la misma Corte, la que resolverá el incidente, causando ejecutoria su decisión.

Artículo 7°

Cuando hubiesen transcurrido dos meses desde que un asunto que dé lugar á la acción contencioso-administrativa estuviese en estado de dictar resolu-

---

un juicio contencioso-administrativo, así como el particular, en su caso, debe poder oponer idéntica excepción ante el tribunal de lo contencioso-administrativo, cuando, á su juicio, se trate de una acción de derecho privado, cuyo conocimiento corresponde á los tribunales ordinarios.

Y como, por la Constitución, la misma Suprema Corte, que es la encargada de dirimir las cuestiones de competencia y los conflictos de poderes y de jurisdicción entre las distintas autoridades de la Provincia, es la que constituye el tribunal de lo contencioso-administrativo, no hay otro medio de solucionar las contiendas entre los tribunales comunes y el tribunal contencioso-administrativo, que el de aceptar como decisión definitiva la resolución que dicte la Suprema Corte, aun cuando ésta afecte su propia jurisdicción y competencia.

Los únicos que pueden escapar á esta jurisdicción de excepción son los extranjeros que litiguen con la Provincia; pues la Constitución Federal les ha dado, como juez único, á la Suprema Corte Federal. Sin embargo, como cuando se trate de derechos *administrativos,* gestionados por un extranjero ante la Suprema Corte Federal, este alto tribunal tendrá que aplicar las leyes provinciales que reglen y afecten aquellos derechos, no habrá inconveniente alguno en que la Corte Federal se declare competente para entender en asuntos que debieran siempre terminar dentro de la jurisdicción local.

ción definitiva, el particular ó administración interesados deberán solicitar por escrito la resolución.

Transcurridos dos meses desde la presentación de ese escrito, sin producirse la resolución definitiva, el particular ó la administración interesados, estarán habilitados para iniciar la acción contencioso-administrativa correspondiente por retardación, de acuerdo con el inciso 3° del artículo 157 de la Constitución, y como si la resolución administrativa se hubiese producido y fuese contraria á los derechos del interesado.

Habrá también lugar á la acción contencioso-administrativa por retardación, cuando la administración no dicte las providencias de trámite en un asunto que dé lugar á la acción contencioso-administrativa, en los plazos establecidos por la misma autoridad administrativa en los decretos ó reglamentos que fijen sus procedimientos.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la intervención de los abogados fiscales

ARTÍCULO 8°

El Fiscal de Estado intervendrá en los juicios contencioso-administrativos, de conformidad con lo dis-

puesto en el artículo 152 de la Constitución de la Provincia.

ARTÍCULO 9°

Cuando el Fiscal de Estado interponga demanda contencioso-administrativa contra algún decreto ó resolución del Poder Ejecutivo, la defensa estará á cargo del Asesor de Gobierno.

En los demás casos incumbe al Fiscal de Estado la defensa del Poder Ejecutivo, como representante de los intereses fiscales, con arreglo á la ley que reglamenta las atribuciones de este funcionario.

ARTÍCULO 10

Las demás autoridades administrativas que comparezcan ante el tribunal contencioso-administrativo,

---

Art. 10. La disposición del inciso 3° del artículo 157 de la Constitución, como se ha dicho precedentemente, no se refiere sólo al Poder Ejecutivo de la Provincia. Ella comprende á todas las autoridades administrativas que existen dentro del mecanismo institucional de Buenos Aires; y, por tanto, es menester que la ley provea la manera de que sus autoridades estén representadas en los juicios contencioso-administrativos que ellas promoviesen ó se iniciasen contra ellas.

Las municipalidades, por ejemplo, son pasibles de acciones contencioso-administrativas ó pueden ejercerlas; pero, según la ley

serán representadas por los abogados titulares que tuviesen, ó por representantes *ad hoc* nombrados en cada caso.

ARTÍCULO 11

Los representantes de las autoridades administrativas, en los juicios contencioso-administrativos, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los

---

de municipalidades, la representación del municipio corresponde al Intendente municipal.

Es seguro que, en la inmensa mayoría de los casos, el Intendente no podría venir á ejercer, ante la Corte Suprema, sus funciones de mandatario del municipio demandado; y es, para que esas autoridades administrativas puedan tener otro representante que no sea el Intendente, que se ha incluído en la ley el artículo 10.

Más adelante, al tratar del procedimiento, se determina la manera cómo deben ser nombrados esos apoderados, con mandato general para causas contencioso-administrativas ó con mandato expreso para cada caso.

Art. 11. Durante mucho tiempo, siguiendo la práctica de los procedimientos españoles, los representantes de la acción pública ó de la autoridad tenían prerrogativas en los juicios, que rompían la perfecta igualdad de derechos y de obligaciones que *las partes* deben tener delante del juez que ha de fallar en los asuntos en que intervinieren. Mantener esa práctica, es colocar al particular en condiciones inferiores con respecto al representante de la autoridad demandada; y, con el propósito de destruirla, se ha incluído en la ley este artículo.

La Corte Suprema Federal ha establecido en su jurisprudencia, doctrinas iguales á las que aquí se estatuyen, habiendo llegado el

particulares que intervengan en ellos, sin otra excepción que la de que el Fiscal de Estado y del Asesor de Gobierno, deberán ser notificados en su despacho oficial.

CAPÍTULO TERCERO

Disposiciones generales

ARTÍCULO 12

Todas las disposiciones del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial, referentes á la re-

---

caso en que se ha acusado rebeldía al Procurador General de la Nación, y en que se han impuesto costas á agentes fiscales.

En la jurisprudencia de los tribunales españoles y franceses, la más rica sin duda alguna en materia contencioso-administrativa, se ha resuelto lo mismo que se dispone en este artículo.

Siempre se ha obligado á los representantes de la autoridad demandada á respetar los términos y los trámites establecidos por las leyes, negándoseles toda prórroga aun cuando alegasen no tener instrucciones ó faltarles elementos para hacer la defensa de la decisión impugnada.

Tanto en Francia como en España, se ha resuelto que, en el expediente administrativo, deben encontrar los abogados de la autoridad todos los elementos necesarios para el cumplimiento de su misión en esta clase de juicios, que sólo afecta derechos administrativos y que no cierra la puerta á otros juicios civiles cuando se trate de otra clase de derechos.

Art. 12. En cuanto á la primera parte de este artículo, está explicada con sólo decir que, siendo perfectamente científico y pertinente cuanto contiene el Código de Procedimientos Civiles y Comerciales respecto á los trámites y circunstancias enumeradas en

presentación en juicio, á la intervención de letrados, al domicilio legal de las partes, á las notificaciones, á las rebeldías y recusaciones, regirán en la sustanciación de estos juicios, sin limitación alguna, debiendo los representantes de las autoridades administrativas constituir domicilio como los particulares.

ARTÍCULO 13

No podrá deducirse la acción contencioso-administrativa sino dentro de los treinta días siguientes

---

el texto, no habría objeto en repetir en esta ley lo que ya está establecido en otra.

Por otra parte, no es posible que esos trámites puedan simplificarse, dada la disposición constitucional que manda que las causas contencioso-administrativas se sigan en *juicio pleno*.

En cuanto á la última parte del artículo, ella es concordante con lo establecido en el artículo 11.

Art. 13. Los plazos fijados en este artículo han sido tomados, principalmente, de los fijados por la Constitución de 1873 y el artículo 222 de la actualmente en vigor.

Como se trata exclusivamente de la acción contencioso-administrativa, que nunca puede afectar derechos reales, no hay peligro alguno en fijar un término fatal para que la demanda se entable formalmente; puesto que, en el peor de los casos, los derechos que hubiera vulnerado la resolución de la autoridad, siendo derechos puramente *administrativos*, deben suponerse renunciados por el particular negligente ó indiferente.

Cuando se trate de otras acciones á que puedan dar nacimiento los actos del poder público, esos términos no se computan, puesto que ellos se refieren exclusivamente á la acción contencioso-administrativa.

á la notificación personal, por cédula ó por edicto, de la resolución administrativa que motiva la demanda.

ARTÍCULO 14

El consentimiento tácito ó expreso de la resolución administrativa, manifestado por actos posteriores

---

En varios casos, la Suprema Corte Federal, en causas de su competencia, por razón de las personas, ha declarado que la expiración de los treinta días señalados por la Constitución de 1873, como el término fatal dentro del cual deben recurrir los particulares de las resoluciones del Poder Ejecutivo, no es aplicable en la jurisdicción *federal,* donde los procedimientos se rigen por las leyes federales y no por las provinciales.

Esto tiene su explicación en la circunstancia de que, cuando la Suprema Corte Federal ha sido llamada á intervenir en esta clase de juicios, nunca ha procedido como tribunal de lo contencioso-administrativo, sino como un tribunal ordinario de única instancia, en el desempeño de su jurisdicción originaria.

Sin embargo, tratándose de la reglamentación del artículo 157, inciso 3°, estos términos están en armonía con los propósitos manifestados por los constituyentes del 1873 y 1889.

Art. 14. El texto de este artículo explica perfectamente sus alcances. La Constitución y la ley señalan términos fijos para que la acción contencioso-administrativa sea deducida, y exige que ella sólo proceda contra *resoluciones definitivas* del poder administrador, que hayan lesionado derechos de particulares.

Si éstos tienen conocimiento de la resolución, y, lejos de impugnarla, la consienten y acatan, su actitud, tácita ó expresamente manifestada, quita al particular todo derecho para interponer la acción.

Los actos que prueben el asentimiento, posteriores á la resolución, son cuestiones de hecho que la Suprema Corte apreciaría

á la notificación, quita al particular, que se suponga perjudicado por aquélla, todo derecho para deducir la acción contencioso-administrativa.

---

si, después de consentida una resolución administrativa, un particular promoviese una demanda contencioso-administrativa en contra de ella.

Esta disposición, por otra parte, no entraña peligro alguno, incluida en esta ley, porque las decisiones de los tribunales contencioso-administrativos, sólo afectan derechos administrativos; de manera que, si tal resolución afectase derechos ó intereses de otro orden, los particulares tendrían siempre expedita la vía de los tribunales ordinarios ó extraordinarios para deducir la acción que correspondiese, sin perjuicio de que la autoridad administrativa hiciese ejecutar su decisión.

Ni el consentimiento de los interesados respecto de una decisión administrativa, ni la confirmación de ésta por parte del tribunal de lo contencioso-administrativo, privan á los particulares de los derechos y de las acciones civiles que tengan derecho de llevar á la resolución de los tribunales ordinarios, ni del recurso de inconstitucionalidad que pueden promover, según el artículo 157, inciso 1° de la Constitución de la Provincia.

Son materias distintas, y el consentimiento, en cuanto á lo administrativo, no destruye ni aniquila los derechos reales del agraviado por la resolución administrativa.

Supóngase el caso de que una municipalidad ó el Poder Ejecutivo ordenen el desalojo de un campo ó la apertura de un camino en terrenos que un particular pretenda que le pertenecen.

Si, tácita ó expresamente, consiente en la ejecución de las medidas ordenadas por la autoridad administrativa, habrá perdido su derecho á recurrir al tribunal de lo contencioso-administrativo para impedir su ejecución; pero le quedan intactos sus derechos para hacer valer ante los tribunales ordinarios todas las acciones posesorias ó petitorias con que las leyes amparan á los propietarios contra los que atacan sus derechos.

ARTÍCULO 15

La parte que hubiese intentado su acción por la vía ordinaria, no podrá abandonarla para seguir la contencioso-administrativa.

ARTÍCULO 16

De todo escrito que se presente ante el tribunal de lo contencioso-administrativo, así como de los documentos que lo acompañen, se presentarán tantas copias cuantas sean las partes que intervengan en el juicio. Esas copias deberán ser firmadas por la parte que las presente y entregadas por la secretaría del

---

Art. 16. La disposición sustancial de este artículo se encuentra consignada en el Código de Procedimientos Civiles. Lo único que se ha hecho ha sido ampliarla y amoldarla al juicio contencioso-administrativo.

Efectivamente: en este artículo se exige la presentación de tantas copias, cuantas sean las partes que intervengan en la causa, y la exigencia comprende hasta aquellos escritos en que no procede el traslado. El objeto es de que cada parte pueda formar su propio expediente con las piezas que produzcan ellas y sus contrarias; de manera que la autorización de sacar de la oficina los autos originales, se haga innecesaria.

Otra reforma es la exigencia de que las copias sean firmadas por la parte que las presente. Esa disposición tiene por objeto evitar, lo que hoy sucede, que muchas veces se suprimen de las copias partes importantes que contienen los escritos originales, y

tribunal á los interesados, aun cuando no sea el caso de evacuarse un traslado.

ARTÍCULO 17

La Suprema Corte, como tribunal de lo contencioso-administrativo, al fallar, en definitiva, sobre el fondo de la causa, y al resolver sobre los incidentes

---

no hay medio de perseguir la falsedad por la falta de autenticación de las copias.

Adoptándose las medidas como las establece la ley, hay sólo ventajas para las partes, sin ningún inconveniente.

Art. 17. Esta disposición es universal. El litigante temerario debe ser castigado en las costas. Lo establecen todos los códigos, aun cuando algunos autorizan á los tribunales para eximir de esa pena disciplinaria, cuando no encontrasen mérito para imponerla.

Se deja á la Suprema Corte el derecho de decidir si se ha procedido con *notoria temeridad*, y, en caso afirmativo, la niega el derecho de eximir al litigante perdidoso del pago de las costas.

El fisco ¿puede ser condenado en costas? Indudablemente sí. En la moderna legislación procesal, siempre que el fisco interviene en juicio, (salvo los criminales), se ha establecido que tiene las mismas responsabilidades que los particulares.

En la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal, y, en virtud de ley expresa, se ha llegado á condenar en las costas á los procuradores fiscales, que perseguían el cobro de impuestos internos que no se adeudaban.

En lo contencioso-administrativo, esta disposición es tanto más necesaria cuanto que, en muchas ocasiones, no se promoverían los juicios por temor de que los gastos excediesen el importe del pleito.

Lo que, entre nosotros, es una innovación, es la última parte

que se promoviesen, impondrá las costas á la parte que sostuviese su acción en el juicio, ó promoviese los incidentes, con notoria temeridad. Los honorarios

---

del artículo que establece el derecho del fiscal titular ó el abogado oficial de la administración para devengar honorarios, en caso de condenación en costas.

Generalmente, aun cuando en la sentencia se establezca la condenación, no se computan más que los gastos de papel sellado, peritajes, etc.; pero nunca los honorarios del fiscal ó de los abogados del fisco.

Para establecer la perfecta igualdad de las partes ante el tribunal, es necesario que también el fiscal devengue honorarios, cuando el contrario fuese condenado.

En algunas legislaciones sobre lo contencioso-administrativo, — la española por ejemplo, — se fija en la ley misma una suma mínima como el honorario invariable asignado al Fiscal, en caso de que el particular demandante fuese condenado en las costas. No veo la razón de esta disposición. La ley española de 1888 señala, *en todo caso,* como regulación de la defensa de la administración, las cantidades siguientes: « 100 pesetas, cuando se trate de un incidente; 250, cuando la demanda se declare inadmisible; y 500, cuando se desestimen totalmente las pretensiones del recurrente ». (Artículo 93.)

Esta manera de legislar sobre honorarios de abogados en los juicios, tiene un doble inconveniente:

1° Que hace la estimación *a priori* de un trabajo que no se ha hecho, y, por tanto, no se conoce, y que puede valer más ó menos que lo que la ley señala como regulación fija; 2° que las cifras fijadas en la ley, como máximum de honorarios posibles de ser devengados en la defensa de la administración, pueden ser tomadas como pauta para la regulación de los honorarios de los abogados de los particulares demandantes, cuando fuese la administración la que tuviese que sufrir la condenación en costas.

Está más dentro del espíritu de nuestras instituciones, dejar que

que se regulen al Fiscal de Estado pertenecen al fisco provincial.

ARTÍCULO 18

Todos los términos de que se habla en esta ley, empezarán á correr desde el día siguiente á la noti-

---

sea el mismo tribunal quien, en cada caso, estime si debe ó no condenar en costas; y, en caso afirmativo, en cuánto estima las costas que deben pagarse.

Desde que la Constitución ha entregado á la Suprema Corte « la jurisdicción en las causas contencioso-administrativas », á ella debe corresponderle resolver todo lo que tenga relación con esas causas.

Por otra parte, no deben haber leyes-sentencias; y no puede darse otro nombre á una ley que fija, de antemano, la regulación invariable de los honorarios en todos los casos posibles de producirse en el juicio contencioso-administrativo.

En cuanto á la última parte del artículo, — la que se refiere al ingreso en arcas fiscales del importe de los honorarios que devenguen los abogados de la administración, en las causas que ganen con costas, — es lo único que corresponde hacerse, toda vez que el Fiscal del Estado no puede ejercer su profesión de abogado y tiene un sueldo fijo para desempeñar ese cargo.

Por otra parte, esas sumas pueden destinarse á abonar los honorarios de los reemplazantes del Fiscal, cuando éste y el Asesor de Gobierno estén impedidos.

Art. 18. Esta disposición es una repetición de lo que está establecido en el procedimiento del juicio ordinario. Se incluye en el texto de esta ley, para evitar que se cuenten como términos fatales los que no han sido declarados expresamente tales. Se ha considerado necesaria esta declaración, por cuanto el Código de Pro-

ficación ó comunicación correspondiente, y sólo se computarán en ellos los días hábiles.

ARTÍCULO 19

Cuando, con motivo de una misma resolución administrativa, se hubiesen iniciado distintas causas contencioso-administrativas, la Suprema Corte podrá, de oficio ó á solicitud de parte legítima, decretar la acumulación de autos. La petición deberá hacerse

---

cedimientos Civiles se refiere sólo á términos *judiciales*, y los del juicio contencioso-administrativo no lo son, propiamente hablando.

Art. 19. En el procedimiento civil ó comercial ordinario, es de ley que, cuando varios interesados representan un mismo derecho en un juicio, sean todos representados por un solo apoderado; pero, cuando son varios acreedores los que demandan á un solo deudor, no se permite, en el procedimiento ordinario, la acumulación de autos.

Sin embargo, tratándose de lo contencioso-administrativo, esa acumulación es indispensable, cuando es una misma decisión del poder administrador la que afecta y vulnera los derechos de distintos particulares. Hay muchos casos en que esa decisión es un decreto, que comprende acaso á todo un gremio. Cada uno que siente sus derechos vulnerados, tiene la facultad de ocurrir á la Suprema Corte con la acción contencioso-administrativa, y, entonces, se producirían tantos juicios cuantos fuesen los particulares cuyos derechos hubiesen sido afectados por la decisión administrativa.

Sin embargo, en todos esos juicios serían las mismas cuestiones las que tendrían que ventilarse y discutirse, y, forzosamente, el fallo de la Suprema Corte tendría que ser idéntico en todos ellos.

antes de que se hayan llamado los autos para sentencia definitiva, y podrá deducirla cualquiera que haya sido admitido como parte en cualquiera de los pleitos cuya acumulación se pretenda.

No hay, pues, un interés práctico ni un objeto jurídico ó procesal en esa multiplicidad de juicios sobre una única decisión; pero, como los derechos que los particulares invoquen al promover sus demandas, pueden no ser idénticos, no se ha creído deber sancionar una disposición imperativa que haga forzosa en todos los casos la acumulación de autos, prefiriéndose dejar á la Suprema Corte la facultad de hacerlo, según que las circunstancias y las peculiaridades de los procesos lo aconsejen.

Como se verá en el texto del artículo, la ley establece el derecho de todos aquéllos que hubiesen sido reconocidos como parte legítima *en alguna* de las causas promovidas contra una determinada resolución administrativa, para pedir la acumulación de autos; pero, al mismo tiempo, ella acuerda á la Suprema Corte la facultad de ordenar *de oficio* esa acumulación.

En muchas ocasiones, la acumulación puede no ser posible inmediatamente de iniciarse las demandas, porque el Fiscal de Estado ó los abogados de la autoridad administrativa demandada, pueden oponer excepciones á unos demandantes que no tengan motivos para oponerlas á otros; y es, precisamente en estos casos, en los que la Suprema Corte deberá resolver autoritativamente si ordena la acumulación de autos, antes de resolver la excepción, que puede terminar con todos los pleitos, ó si espera á resolverla para pasar á ocuparse del fondo del asunto.

De todas maneras, la acumulación no perjudica derecho alguno, y simplifica inmensamente el procedimiento, puesto que proporcionará á la Suprema Corte el medio de resolver, con una sola decisión, todas las causas, por múltiples que fuesen, que se hubiesen promovido contra una misma decisión administrativa.

ARTÍCULO 20

Se tendrá por desistido todo juicio contencioso-administrativo que hubiese sido abandonado por el demandante durante un año, ya fuese por haber omi-

---

Art. 20. Este artículo establece la perención de la instancia en materia administrativo-contenciosa.

La legislación moderna, en todos los países de la tierra, tiende á establecer, como principio, el axioma de Bentham, defendiendo la prescripción en materia penal: «Es menester que los pleitos tengan fin».

La Inglaterra misma, que en su derecho consuetudinario ha venido resistiendo á la influencia de la Europa continental en la reforma de sus leyes, ha concluído, en los últimos años, por aceptar, en sus códigos procesales, la prescripción de las acciones y de las penas, y la perención de la instancia en los juicios.

Tratándose de lo contencioso-administrativo, es indispensable fijar un plazo después del cual deba darse por desistido al demandante; tanto más cuanto que, en muchos casos, el tribunal puede haber ordenado la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa que motive la demanda.

No sería de estrañarse que, en muchas ocasiones, el particular demandante, después de los primeros procedimientos, se diese cuenta de que el final del juicio sería contrario á sus pretensiones; y que, temiendo la condenación en costas consiguiente, sin desistir de su demanda, la paralizase por medio de un abandono voluntario.

Era, pues, menester prever este caso en la ley; y, á ese fin, tiende el artículo 20.

Acaso un año sea un término demasiado largo para que se declare judicialmente producido el abandono de la causa. En otros países es mucho menor. Sin embargo, se ha sancionado el artículo en la forma que aparece en el texto, teniendo en conside-

tido la producción de actos que le correspondieran ó por no urgir para que el demandado ó quien corresponda los produzcan. La perención podrá pedirla cualquiera de las partes interesadas.

---

ración las inmensas distancias y las dificultades de la viabilidad en la provincia de Buenos Aires, circunstancias que es menester tener en cuenta cuando el tribunal único de lo administrativo-contencioso, tiene su asiento en la capital de la provincia, situada, puede decirse, en el extremo oriental de su territorio.

Como se comprende, el abandono no se supone por el mero transcurso del tiempo, sin que se haya producido acto alguno por parte del demandante. Es menester que existan actos que él deba producir y *no los haya producido;* ó que, debiendo producirlos alguna de las partes que intervienen en el juicio, el demandante no haya urgido para que aquélla los produzca.

Lo mismo sucederá en los casos de fuerza mayor. Siempre que ésta se produzca y se pruebe, el término para la perención de la instancia queda suspendido, y no se cuenta en perjuicio del demandante.

Algo más: ciertas omisiones frecuentes en los juicios, — como la provisión de papel sellado, por ejemplo, — no bastarán, por sí solas, á producir la caducidad.

Será siempre necesario que haya habido intimación por parte del tribunal, para que el término del abandono empiece á contarse desde la fecha en que quedó ejecutoriada la intimación.

Como en todos los casos de prescripción, cualquier acto producido por el actor en los autos, aun cuando sea por motivos incidentales y ajenos al fondo del juicio, bastará para interrumpir el término señalado por la ley para decretar el abandono de la causa por parte del demandante.

ARTÍCULO 21

Del auto de la Suprema Corte en que declare la caducidad del juicio, podrá pedirse reposición dentro de los cinco días, fundada exclusivamente en el error de haberse declarado transcurrido el término legal. Este incidente se sustanciará sin audiencias y solamente acordándose, á quien lo promueva, un término de cinco días para que justifique el hecho en que funda el recurso.

Art. 21. Puede producirse el caso de que, por error, se declare caduco un juicio; por error en la manera de computarse el término después del cual se produce la perención. Si, según esta ley, hasta en el último extremo, es decir, hasta en el caso de sentencia definitiva, existe el recurso de revisión de aquel fallo, ¿cómo no darle al demandante el medio de que defienda su derecho, cuando atribuya la declaración de caducidad á un error del tribunal ó á una manera equivocada de computar un término?

El artículo de que se trata es lo único que hace. Antes de declarar completamente terminada la instancia y concluído el juicio, sin sentencia, permite que el interesado alegue lo *único* que podría hacer invalidar la sentencia ya dictada, declarando producida la perención: no haber transcurrido el término legal para que se considere abandonado el juicio.

Poco se perjudica, por otra parte, á la administración demandada, con este recurso, desde que él se resuelve sin sustanciación y en un término brevísimo.

En cambio, en ningún caso, podrá suponerse que la Suprema Corte ha procedido con precipitación.

ARTÍCULO 22

La Suprema Corte podrá acordar la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas reclamadas, cuando su cumplimiento pudiese producir perjuicios irreparables; pero, en esos casos, quien soli-

---

Art. 22. En muchas ocasiones, la ejecución de una resolución administrativa puede producir perjuicios de gravedad á los intereses del particular cuyos derechos aquélla lesiona.

No se ha creído que podía admitirse, en la jurisdicción contencioso-administrativa, ninguno de los interdictos que autoriza el derecho civil.

Y esta convicción se ha formado precisamente estudiando la diferencia que existe entre las acciones posesorias del derecho privado, y la suspensión de las resoluciones del poder público del derecho administrativo.

En el ejercicio de una acción posesoria, el interdicto *es un verdadero juicio* que termina por un fallo. En la suspensión de la ejecución de una resolución administrativa, no hay juicio alguno. La materia del pleito es la resolución misma, sin que la suspensión, acordada ó negada por la Corte, modifique en lo mínimo la circunstancia ni la continuidad de la causa.

Por regla general, toda resolución administrativa es ejecutiva en las condiciones que lo resuelva el poder que la dicta. Sin embargo, una vez impugnada por un particular interesado, si los perjuicios que su ejecución puede producir son importantes, la Suprema Corte debe estar facultada para decretar la suspensión, tomando todas las precauciones necesarias á fin de que esa suspensión no perjudique los intereses públicos.

Por otra parte, como se verá en el texto del artículo, la suspensión sólo se autoriza cuando la ejecución puede producir *daños irreparables,* y estos mismos deben ser apreciados por la Suprema Corte.

cite la suspensión deberá dar fianza bastante por los perjuicios en el caso de que fuese condenado.

ARTÍCULO 23

Cuando la autoridad administrativa demandada manifestase que la suspensión produce perjuicios al servicio público, ó que es urgente cumplir aquella resolución, la Suprema Corte dejará sin efecto la suspen-

---

Art. 23. No es posible que, en ciertos casos, una resolución administrativa, que afecta intereses públicos, sea suspendida, si con esa suspensión existe algún peligro para el fisco ó la cosa pública. En esos casos, la Corte Suprema debe respetar la opinión del poder administrador; y, á requisición de éste, dejar que la resolución se cumpla.

Pero como el particular demandante, á su vez, puede sufrir perjuicios en sus derechos por aquella ejecución, el tribunal que conoce del asunto, al autorizar la ejecución de la resolución, debe determinar expresamente á cargo de quién serán las responsabilidades que ella produzca, si á cargo del Estado ó de quienes desempeñen la autoridad que dictó la medida reclamada.

En la Constitución de la Provincia se ha establecido esta responsabilidad *personal* de los funcionarios públicos cuando ultrapasan sus derechos y atribuciones. En más de una causa contencioso-administrativa, puede producirse ese caso.

Supóngase, por ejemplo, que un individuo obtiene por licitación un contrato para la construcción de una obra pública urgente; y, luego, la misma autoridad administrativa que contrató con él aquella obra, prescindiendo del contrato, la manda hacer por la administración directamente ó por otro contratista particular.

El primero promueve el juicio contencioso-administrativo, apoyado en los derechos que le acuerda su contrato; y, al presen-

sión ordenada, pero declarará á cargo de la autoridad demandada, ó personalmente de los que la desempeñen, la responsabilidad de los perjuicios que la ejecución produzca.

ARTÍCULO 24

En cualquier estado de la causa, la Suprema Corte podrá, de oficio ó á solicitud de parte, declarar su incompetencia como tribunal de lo contencioso-admi-

---

tarse á la Corte Suprema, pide la suspensión de la obra. No es un interdicto de obra nueva, ni puede serlo; es sólo el amparo de su derecho lo que solicita, puesto que, ejecutada por otro la obra, su contrato, aun cuando se reconociese válido, no podría ya cumplirse.

Legalmente, tendría que resolverse en una *acción civil* por daños y perjuicios.

¿Contra quién debería el particular, vencedor en el juicio contencioso-administrativo, deducir su acción? ¿Contra la autoridad administrativa, como poder público, ó contra las personas que forman esa autoridad, y le han impedido cumplir su contrato?

Esto es lo que este artículo quiere que la Suprema Corte determine.

Art. 24. No hay fallo judicial válido si el tribunal que lo ha dictado no tiene imperio sobre la materia del fallo. *Jueces* son los de primera instancia en lo civil, en lo comercial, en lo criminal, etc., etc.; pero no será válida una sentencia que un juez civil dicte en causa criminal y viceversa, salvo el caso de acumulación de acciones en esta última clase de causas.

Cuando se trata de tribunales de jurisdicción limitada y de excepción, — como lo es el creado por el inciso 3°, artículo 157, de

nistrativo, cuando hechos nuevos ó causas no conocidas al radicarse el juicio, así lo demostrasen.

ARTÍCULO 25

En todo lo referente al procedimiento de las causas contencioso-administrativas, y que no tuviese tramitación ó términos especiales, señalados en esta ley, regirá el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial, que se considerará como ley supletoria de ésta.

---

la Constitución, — éstos no deben, no *pueden* fallar causa alguna que se encuadre dentro de los límites de esa jurisdicción taxativa.

A ese propósito, se establece en esta ley el artículo 24.

La Suprema Corte de la Provincia tiene muchas y distintas jurisdicciones; de manera que es muy probable que, *siendo competente* ese tribunal para entender en una demanda, si ella se presentase en la forma debida, no lo sea *si se presenta como acción contencioso-administrativa.*

Nada importa que la misma Corte Suprema se hubiese declarado competente, resolviendo una excepción. Si andando el pleito, reconoce su incompetencia, en cualquier estado en que la causa se encuentre, debe así declararlo, y desprenderse del conocimiento del asunto, ya sea pasándolo al juez ó tribunal competente ó ya sea mandando que las partes ocurran á donde corresponda.

Art. 25. Este artículo se explica por sí mismo. No hay objeto en repetir en esta ley, como ya se ha dicho, disposiciones que ya están establecidas en el Código de Procedimientos Civiles, ni es posible suprimir tampoco trámites que sean esenciales en el *juicio pleno*, puesto que es la Constitución la que manda que sea en esa forma que se tramiten esa clase de causas.

SEGUNDA PARTE

DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO PRIMERO

Del tribunal de única instancia

ARTÍCULO 26

En toda la provincia de Buenos Aires no existe más tribunal de lo contencioso-administrativo que la Suprema Corte de Justicia, la que deberá resolver todas las causas de esta jurisdicción con la mayoría de sus miembros.

ARTÍCULO 27

En los juicios contencioso-administrativos, se admitirá la representación de los interesados por medio de mandatarios, los que quedarán sujetos á las disposiciones que reglan el mandato judicial en las leyes de fondo y de forma. No podrán comparecer ante

---

Art. 27. La libre representación en juicio es un principio ya incorporado á nuestro derecho institucional, y no hay motivo para que no exista en nuestro tribunal de lo contencioso-administrativo.

el tribunal contencioso-administrativo, como apoderados ni como abogados de los particulares, empleados de la misma autoridad administrativa que dictó la resolución que motive el juicio, ni tampoco de una autoridad administrativa que demande á otra.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la demanda

ARTÍCULO 28

La demanda contencioso-administrativa podrá interponerse por un particular ó por una autoridad ad-

---

Sin embargo, así como las leyes prohiben que el Fiscal de Estado y otros funcionarios y empleados públicos aboguen, así también debe prohibirse que todos los empleados de la administración demandada ejerzan el mandato de los particulares demandantes del mismo poder público de quien dependen.

No sería correcto ni propio que los encargados de intervenir y tramitar los asuntos, en las oficinas de la administración, vengan, más tarde, á ser los abogados de los que demanden á la misma administración que les abona sueldos como servidores de ella, y que, acaso, en el curso del juicio contencioso-administrativo, podrían ser llamados á informar sobre actos personales.

La Administración es el conjunto de todo el personal de empleados que la forman; y, siendo aquélla la demandada, aun cuando sea su jefe quien la represente, todos los empleados deben considerarse como afectados por aquella demanda.

Art. 28. En distintas partes de este trabajo, se ha hablado, incidentalmente, de algunos de los puntos que componen este artículo.

ministrativa ó por el Fiscal de Estado, en contra de

Sin embargo, es indispensable que, aun exponiéndose á repetir argumentos, aquí se expliquen los motivos de cada uno de los requitos que, en el artículo, se exigen á la demanda en lo contencioso-administrativo.

Desde luego, dadas las explicaciones que ya se han dado sobre la naturaleza de esta clase de causas, no es menester agregar nada á lo ya expuesto anteriormente, con respecto á quienes puedan promover la demanda. La resolución del poder público puede vulnerar derechos de particulares ó derechos de otras administraciones. La ley equipara á aquéllos con éstas, porque la Constitución, en su artículo 157, inciso 3°, ha autorizado á las administraciones de toda la provincia y de toda categoría á estar en el juicio contencioso-administrativo, como *demandantes,* cuando los derechos de una administración hayan sido vulnerados por las resoluciones de otra administración.

Pero, en el ejercicio de la acción, cualesquiera que sean los demandantes, deben sujetarse á las mismas exigencias; de manera que, al estudiar el artículo 28 de la ley, debe manifestarse que sus disposiciones son aplicables tanto á los particulares como á las autoridades administrativas que se presenten á la Suprema Corte, objetando alguna decisión de un poder público.

Inciso 1° La primera base de toda demanda contencioso-administrativa, es la de que la resolución reclamada sea *definitiva;* es decir, que dentro de la misma jurisdicción administrativa que la hubiese dictado, no pueda haber medio de obtener su modificación.

De esta disposición se deduce, lógicamente, que una resolución administrativa, que no tenga el carácter de definitiva, no puede dar lugar á una acción contencioso-administrativa. No tienen el carácter de resoluciones definitivas, por ejemplo, aquéllas que el poder público adopta sin referirse á determinadas personas ó cosas, ó en expedientes en que se resuelvan puntos generales de administración.

En esos casos, para que exista la *resolución definitiva,* que dé

resoluciones administrativas que reunan las condiciones siguientes:

---

lugar á la acción contencioso-administrativa, es indispensable que el particular ó la autoridad que considere sus derechos vulnerados, reclamen ante la misma autoridad que produjo la decisión, precisando su caso concreto, y sólo cuando aquélla se haya pronunciado con otra decisión, en que desestime la pretensión individualmente invocada, procederá la acción contencioso-administrativa.

Y aun tratándose de pretensiones aducidas por particulares ó administraciones ante el poder público, y resueltas en su contra por éste, no siempre procede la demanda de que se trata.

Por ejemplo, si por una resolución administrativa se ha desechado la pretensión de un particular, fundándose en que los antecedentes que arroja el expediente no bastan para justificar los derechos invocados por el actor, exigiéndose nuevas pruebas, esa resolución no puede tomarse como definitiva.

Y no lo es, porque la vía administrativa le queda siempre expedita al interesado para presentar nuevos documentos que justifiquen su derecho, puesto que éste no le ha sido *definitivamente desconocido*, sino que sólo se le ha negado que haya probado que tiene el derecho que invoca.

No podrá tampoco tomarse como una resolución *definitiva*, que dé lugar á la acción contencioso-administrativa, la del poder público que manda practicar una mensura, aunque en ella se incluya la propiedad de un particular; pues, si bien aquel acto podría tomarse como perturbatorio de la posesión, y dar lugar á un interdicto ante la justicia ordinaria, tal resolución no basta para producir una acción contencioso-administrativa, en tanto que el poder público no haga actos de desposesión ó no pretenda hacerlos.

Serían muchos los ejemplos que podrían aducirse para determinar los casos en que una resolución, que, *aparentemente* termina un expediente administrativo, no tiene el carácter de *definitiva* que la ley exige para que proceda la acción contencioso-administrativa; pero sería éste un trabajo inútil, puesto que basta que de

1ª Que la resolución sea definitiva y no haya recurso administrativo alguno contra ella; ó que

---

alguna manera pueda obtenerse, dentro de la misma administración, que aquélla sea modificada, para que no proceda el juicio extraordinario.

Pero ocurre otra cuestión, tan importante como la de determinar cuáles son las resoluciones definitivas que dan lugar á la acción contencioso-administrativa. Esa cuestión es la de averiguar ¿desde cuándo debe considerarse definitiva una resolución, á los efectos de la acción autorizada por el artículo 157, inciso 3º, de la Constitución?

A ese respecto ha habido una interesante controversia judicial, bajo el imperio de la actual Constitución, resuelta por un importante fallo de la Suprema Corte.

Según las prescripciones de la Constitución: «Mientras no se « dicte la ley que rija el procedimiento en los juicios contencioso- « administrativos, el recurso ante la Suprema Corte debería inter- « ponerse dentro del perentorio término de treinta días *contados « desde la fecha en que la autoridad administrativa* HIZO SABER « SU RESOLUCIÓN Á LA PARTE INTERESADA.»

Este artículo, que es el 222 de la actual Constitución, figuraba con el número 218 en la anterior, de manera que lo que se hubiese resuelto por la Suprema Corte, con respecto á este último, debe tenerse como resuelto respecto del primero.

No obstante lo terminante de la disposición constitucional, que manda que el término para promover la acción empiece á contarse desde que *se hizo saber* al interesado la resolución administrativa, el Poder Ejecutivo dictó un decreto el 26 de Noviembre de 1880 por el que se disponía que «quedaría ejecutoriada la resolución, después de dictada, *aun cuando no se hubiese hecho notificación alguna á los interesados*»; pretendiendo justificar esta prescripción por otra que imponía á todos los particulares, que iniciasen cuestiones, la obligación de concurrir á la oficina correspondiente, «*á imponerse de las resoluciones que se dictaren*». (Decreto citado, artículos 1º y 2º.)

la retardación de que habla el artículo 157, inciso 3°, de la Constitución, se hubiese producido en la forma determinada por esta ley;

Se produjo el caso, en 1882, de un interesado á quien se le dió por notificado, en virtud del decreto de 26 de Noviembre de 1880, de una resolución que le perjudicaba; y aquél ocurrió á la Suprema Corte, cerca de *ocho meses* después de la resolución, sin que el Poder Ejecutivo hubiese consentido en notificársela.

La Corte Suprema estudió el punto, y no se puede hacer mejor comentario respecto de este asunto, que transcribir los fundamentos del fallo respectivo.

Dicen así:

La Constitución ha deferido á esta Corte el conocimiento de lo contencioso-administrativo, previa denegación de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos que se gestionan por parte interesada. (Artículo 156, inciso 3°).

La ley determinará (agrega ese artículo) el plazo dentro del cual podrá deducirse la acción ante la Corte y los demás procedimientos de este juicio.

Como era factible que el nuevo mecanismo constitucional empezara á funcionar, sin estar dictadas todas las leyes orgánicas y reglamentarias, los constituyentes se preocuparon en la sección «Disposiciones transitorias» de dictar aquellas disposiciones indispensables, que evitaran, en lo posible, las dificultades que en la práctica iban á presentarse á cada momento.

Así, en la materia que nos ocupa, el artículo 218 mandó: En las causas contencioso-administrativas, la acción debe deducirse ante la Suprema Corte en el perentorio término de un mes, contado desde la fecha en que la autoridad administrativa hizo saber su resolución á la parte interesada.

Atendíase, pues, á lo más urgente: fijación del plazo y manera de computarlo, dejando á la ley que debía dictarse la fijación del procedimiento en toda su extensión.

Entre tanto, ¿á qué reglas debía obedecer el procedimiento de la autoridad administrativa, respecto de la notificación de sus resoluciones? ¿Cómo debía cumplir el precepto del artículo 218, que manda las haga saber?

La respuesta viene de suyo; debía continuar respetando las formas preestablecidas.

Y ¿cuáles eran ellas?

El considerando 1° del decreto de 1880 nos lo dice, al recordar que las notificaciones deben hacerse por medio de los empleados de la administración.

Esa forma de notificación al interesado de las resoluciones de carácter definitivo, sea en persona, por cédula ó por edictos, viene consagrándose desde la antigua legislación española, hasta el reglamento de 1817 para la administración de justicia,

2ª Que la resolución verse sobre un asunto en que la autoridad administrativa haya procedido

---

desde la ley de 11 de Agosto de 1875, hasta la de Enjuiciamiento de 1878, y el Código vigente de Procedimientos.

Todas nuestras leyes y las de los demás países, han rodeado de escrupulosas garantías la notificación de los autos definitivos.

Esta regla, que ha sido constante entre nosotros, debe comprender todos los casos, cualquiera que sea la jurisdicción en que aquella formalidad tenga que llenarse, mientras no haya disposición en contrario; porque, como dice acertadamente el señor Procurador General, es justo y equitativo que los derechos del ciudadano no estén sujetos á una eventualidad, sino, por el contrario, se ampare su ejercicio con la protección que la ley le acuerda.

En lo contencioso-administrativo, la acción ante la Corte toma por antecedente la denegación de la autoridad competente.

Esa denegación queda firme, si, dentro de un mes de su notificación, el interesado no lleva aquella acción ante la Corte.

La notificación en forma es el signo externo, el punto de partida para computar el término fatal, cuyo vencimiento hace caducar el uso de un derecho.

De ahí la importancia vital del trámite de la notificación sobre la denegación.

Ella abre el camino para la demanda ante la Corte, único remedio constitucional para enmendar el agravio, que se pretende haber sido inferido, y mal podría emplearlo el agraviado, si la resolución no se hace saber.

El decreto de 1880, ¿consulta acaso los antecedentes constitucionales y legislativos que dejamos recordados?

De ninguna manera.

Él contradice abiertamente el artículo 218 de la Constitución, pues al disponer por su artículo 2° que el mero transcurso de seis días ó un mes, causa ejecutoria, aun cuando no se hubiese hecho notificación alguna á los interesados, suprime el deber de hacer saber las resoluciones.

La prescripción del artículo es clara y precisa. Ordena que el plazo para la acción ante la Corte se compone «desde la fecha en que la autoridad administrativa hizo saber su resolución á la parte interesada».

Este mandato, según lo sostiene el señor Procurador General, importa acción por parte de la autoridad para hacer saber, obligación de hacer saber su resolución; mientras que el decreto referido establece la inacción ó pasividad, destruye la obligación de la notificación, suprimiendo este trámite esencialísimo.

Al ordenar el artículo citado que se haga saber la resolución, se sobreentiende que era en la forma legal vigente.

Y ya hemos expresado que ella consistía en la notificación en persona, por cédula ó por edictos.

Esa misma forma era la que regía en la administración, como se desprende del primer considerando del decreto de 1880.

en ejercicio de sus facultades reglamentadas por leyes ó disposiciones anteriores;

Y de aquí surge otra cuestión: ¿Ha tenido atribuciones el Poder Ejecutivo para variar esa forma que, establecida por leyes generales, regía antes en la administración? Creo que no.

El Ejecutivo, según nuestra Constitución, sólo tiene las atribuciones que ella expresamente le acuerda en el capítulo III, sección cuarta.

En el caso actual, el artículo 218 había dispuesto que las resoluciones se hicieran conocer de los interesados; y se ha demostrado, que indudablemente se refería á la forma consagrada por nuestras leyes antiguas y modernas y que era observada ante la administración.

Esa forma debía subsistir, en tanto que la ley, á quien el inciso 2°, artículo 156 de la Constitución encargaba la reglamentación del procedimiento, no la modificase ó variase.

Verdad es que el inciso 1°, artículo 142, confiere al Ejecutivo la facultad de facilitar la ejecución de las leyes por disposiciones que no alteren su espíritu.

Pero también es verdad, que estas últimas frases muestran el límite de esa facultad.

Si no puede alterar el espíritu de las leyes, ¿podrá acaso, como sucede en el decreto de 1880, hacer desaparecer preceptos tan esenciales como el de la notificación en las resoluciones finales?

Y esto es lo que ha hecho por medio de este decreto, guiado sin duda por el deseo de salvar los inconvenientes de la forma en que se hacían las notificaciones, pero olvidando que extralimitaba sus facultades.

Parece que el Ejecutivo quiso tomar por norma las disposiciones del Código de Procedimientos, respecto de notificaciones, y que eran las mismas de la ley de 1887.

Pero no se fijó en que el artículo 33 del Código ordena la notificación á domicilio de todos aquellos actos trascendentales del juicio, entre éstos, las sentencias definitivas y las interlocutorias con fuerza de tales.

Aun el rebelde debe ser notificado de la sentencia por cédulas; y, no siendo posible, por edictos. (Artículos 433 y 436 del Codigo.)

Si el modelo fué el que parece, no ha sido tomada su copia con exactitud y fidelidad.

Es indudable, después de lo expuesto, que el poder administrador ha ultrapasado sus atribuciones.

La insubsistencia del decreto considerado bajo esa faz, es evidente.

Esta Corte, ante el texto del artículo 35 de la Constitución, no puede reconocer al Poder Ejecutivo otras facultades que las que expresamente le están acordadas por ella.

Se ha insinuado que el artículo 218 figura entre las disposiciones transitorias de la Constitución.

Ello es cierto, pero no por eso deja de formar parte integrante de aquélla.

Fué sancionado por el cuerpo constituyente, como muchos otros de ese carácter, para responder á las exigencias que antes hemos enunciado.

3ª Que la resolución vulnere un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente

---

Esas disposiciones, por su origen, deben ser consideradas como preceptos constitucionales.

Permanecerán en toda su fuerza y vigor, mientras no se dicten las leyes orgánicas y reglamentarias respectivas, según los casos.

En el *sub judice*, sucederá así hasta que se dicte la ley á que se refiere la segunda parte del inciso 3°, artículo 156.

Pero eso, sólo la Legislatura podrá hacerlo y cumplirlo; en ningún caso el Ejecutivo.

Se ha hecho esta transcripción, aunque un poco larga, porque todo cuanto se dice en esta parte de aquel fallo, es de pertinente aplicación á las causas contencioso-administrativas.

Debe prevenirse, para que no se sospeche se hace una transcripción trunca, que esta sentencia se halla en el tomo VIII, serie 2ª, página 144, y que la parte pertinente, que es la transcripta, se halla en la página 150 hasta la 154. Este fallo puede tomarse como una especie de interpretación auténtica del artículo 218 de la Constitución de 1873 (hoy 222 de la actual) pues lo pronunciaron, como ministros de la Suprema Corte, los señores Manuel M. Escalada, Luis Sáenz Peña, Alejo B. González, Sabiniano Kier y Manuel H. Langenheim, que habían formado parte de la Convención Constituyente, y contribuído en las comisiones y en los debates á la sanción de aquel artículo.

Como la jurisprudencia entonces establecida, no ha sido modificada, una vez declarada la inconstitucionalidad del decreto de 26 de Noviembre de 1880, en cuanto á las notificaciones administrativas, tiene que admitirse que está en vigor el decreto de 19 de Julio de 1873, que hizo extensivos á los procedimientos administrativos las disposiciones de la ley de 4 de Octubre de 1870, sobre constitución de domicilio legal de las partes; y, por consiguiente, en ese domicilio deben serles notificadas las resoluciones definitivas, personalmente ó por cédula; es decir, en una fórmula legal y fehaciente.

Los términos para ejercer la acción, se empezarán á contar desde esa notificación.

en favor del demandante, por una ley, un reglamento ú otro precepto administrativo;

La última parte del inciso 1° del artículo 28, se refiere al caso de *retardación* de la autoridad administrativa en producir la resolución.

La *retardación* ha sido equiparada por la Constitución á la *resolución definitiva*. Antes de que la reforma de la Constitución de 1873 se hubiese producido, incluyendo en el inciso 3° del artículo 157 los casos de retardación, la Legislatura de Buenos Aires procuró señalar al Poder Ejecutivo un término para que se expidiese en los asuntos contencioso-administrativos.

Al efecto, se dictó una ley, en 1871, por la que se fijaba al Poder Ejecutivo el término de seis meses, desde la fecha de su iniciación, para que se expidiese definitivamente en las causas contencioso-administrativas; autorizando á la parte que se creyese damnificada para ocurrir ante la Suprema Corte, si, transcurrido ese término, el Poder Ejecutivo no se había expedido.

La ley fué sancionada en ambas Cámaras, como puede verse en los «Diarios de Sesiones» de ese año (1879); pero el Poder Ejecutivo la vetó en uso de sus facultades constitucionales, y las cosas quedaron así hasta que vino la reforma de 1889, que es la que hoy rige.

Inciso 2° Otro de los requisitos indispensables para justificar la demanda contencioso-administrativa, es el de que la resolución impugnada la haya dictado el Poder Ejecutivo en ejercicio de funciones reglamentadas por leyes ó disposiciones anteriores.

Este punto es sumamente importante de ser claramente establecido. En la actualidad, se ha hecho un lamentable olvido de las distintas disposiciones que se refieren al ejercicio de los poderes públicos, y de ese olvido ha resultado que hoy se considera *recurrible* ante la Suprema Corte de la provincia cualquiera resolución dictada por una autoridad administrativa.

Esto no es exacto. El poder administrador tiene facultades discrecionales, que escapan á todo contralor, como ya se ha dicho; y ningún acto, producido en uso de aquellas facultades, puede dar

4ª Que no exista en los tribunales de otra jurisdicción otro juicio pendiente sobre los mismos

---

lugar al juicio contencioso-administrativo, aun cuando pudiese dar origen á un juicio por inconstitucionalidad de la medida, si ella fuese contraria á la Constitución.

Ningún acto político puede, tampoco, dar lugar á este juicio, que sólo está destinado á decidir las controversias de *derecho administrativo* que puedan producirse entre la administración y los particulares.

La Corte Suprema, antes de dar curso á una demanda, tendrá que estudiar la naturaleza del acto que la motiva; y, si no fuese de aquéllos que forman parte de la materia *administrativa,* no puede admitirla como *contenciosa,* á los efectos del juicio que se reglamenta en esta ley.

Inciso 3º El tercer requisito de la demanda contencioso-administrativa es que el derecho, que se diga vulnerado, sea un *derecho administrativo,* reconocido al demandante por alguna disposición preexistente.

No siendo este juicio uno de aquéllos en que pueden controvertirse y resolverse derechos y acciones civiles, comerciales ó penales, la jurisdicción de la Corte á su respecto, sólo puede ejercerse en los casos en que la resolución objetada tenga un carácter puramente administrativo. Si una resolución administrativa afectase otra clase de derechos, la acción que corresponde al perjudicado y la jurisdicción ante la cual debe ocurrir no puede ser la que ha creado el artículo 157, inciso 3º, de la Constitución.

Inciso 4º Este inciso cuarto del artículo 28 de esta ley, es una consecuencia de lo que se acaba de decir.

Los particulares perjudicados por resoluciones administrativas, generalmente recurren á la vía ordinaria para defender sus derechos vulnerados.

Actualmente, son poquísimos los casos en que la Corte Suprema ejerce su jurisdicción contencioso-administrativa. En todas las ocasiones, en que se demanda al poder administrativo, los interesados no se preocupan de averiguar la jurisdicción que proceda. Les

derechos á que se refiere la demanda contencioso-administrativa.

Artículo 29

La Suprema Corte desechará *in limine* toda demanda que verse:

---

basta saber que el poder público es el demandado y que la Corte Suprema es el juez competente, para llevar allí su acción, generalmente sin precisar la naturaleza misma de esa acción.

En otros casos, la demanda se lleva ante los tribunales ordinarios, y no pocas veces ante la Suprema Corte Federal, cuando esta jurisdicción corresponde por razón de las personas ó por razón de la materia.

Era necesario, pues, establecer en esta ley, cuál debía ser la actitud de la Suprema Corte, cuando se promoviese una demanda contencioso-administrativa, estando pendiente de juicio, ante otra jurisdicción, el mismo pleito entre las mismas personas y por las mismas causas, aun cuando la acción deducida fuese distinta.

Se ha creído que, si un vecino de la capital, demanda ante la Suprema Corte de la Nación al Poder Ejecutivo de la Provincia, promoviéndole, por ejemplo, un interdicto de despojo, ese mismo demandante no puede promover ante la Suprema Corte de la Provincia el juicio contencioso-administrativo, aun cuando la acción, que en este último dedujese, fuese distinta de aquélla.

Ese es el objeto del inciso 4°, del artículo 28 de esta ley; debiendo comprenderse que, cuando en él se dice « *en los tribunales de otra jurisdicción* », se refiere á cualesquiera otros tribunales de la provincia ó de la nación que no sean el tribunal único de lo contencioso-administrativo.

Art. 29. Los primeros incisos de este artículo son la consecuencia de lo que se ha establecido á propósito de las condiciones

1° Sobre cuestiones en que la autoridad administrativa haya procedido en ejercicio de sus facultades discrecionales;

2° Sobre cuestiones en que el derecho vulnerado sea de orden civil ó en que la autoridad haya procedido como persona jurídica;

3° Sobre resoluciones que sean reproducción de otras que no hubiesen sido reclamadas por el mismo demandante en término oportuno;

---

que debe tener la demanda. Era indispensable consignar en la ley el deber de la Suprema Corte de rechazar *in limine* las gestiones improcedentes, y ya se han dado los motivos por los cuales deben considerarse tales las que se presenten en las condiciones enunciadas en los incisos primero y segundo de este artículo.

En cuanto al tercero, su fundamento está en la naturaleza misma del derecho administrativo. Si un particular conoce una resolución administrativa que le afecta, y la consiente con su silencio, el poder público debe legalmente suponer que sus procederes se han reconocido como correctos.

Los nuevos actos análogos que produzca, no serán sino la consecuencia de otros que ya han adquirido una fuerza tan eficaz, como la de la cosa juzgada en el derecho procesal ordinario; y, en ese caso, el particular que consintió los primeros actos no puede oponerse á los segundos.

No sucede lo mismo en el derecho civil, en el que el que consintió una perturbación de la posesión, puede oponerse á otras nuevas. Pero, como se ha dicho, y universalmente se reconoce, las resoluciones administrativas, que no dan ni quitan derechos reales, no se encuentran en las condiciones de las acciones del derecho civil.

Por otra parte, el rechazo de una demanda contencioso-administrativa, por no proceder ante esa jurisdicción, no perjudica á

4° Sobre asuntos en que alguna ley haya declarado expresamente que quedan excluídos de la acción contencioso-administrativa.

ARTÍCULO 30

Cuando la resolución administrativa que motivase la demanda, en su parte dispositiva, ordenase el pago

---

los agraviados para ocurrir á otras jurisdicciones, si alguna de ellas fuese procedente.

Art. 30. Es un principio universal que, siempre que se trata de impuestos ó de obligaciones pecuniarias para con el Estado, el contribuyente ó deudor no puede promover una acción contra la autoridad, sin, *previamente,* abonar la suma que la resolución administrativa determine.

Esto tiene su aplicación no sólo en la presunción de legalidad y verdad que acompaña á los actos del poder público, si no también en la necesidad de que las rentas con que el Estado cuenta para la administración, sean percibidas en la oportunidad que la ley determina.

Por otra parte, obsérvese que el artículo sólo se refiere á los derechos del particular, *como demandante,* en cuestiones de hacienda, y sólo cuando ese particular es el deudor.

La disposición que se comenta no lesiona en lo mínimo los derechos del particular; puesto que, si no quiere ó no puede convertirse en *demandante,* cuando crea que la resolución administrativa lesiona sus derechos, le basta esperar ser *demandado* por el fisco acreedor por el pago de las sumas á que se refiera la resolución, para, entonces, oponer á la demanda todas las defensas que crea tener.

En este caso, no habría juicio contencioso-administrativo, puesto que la demanda del fisco contra el particular no podría llevarse

de alguna suma de dinero, proveniente de liquidación de cuentas ó de impuestos, el demandante no podrá promover la acción sin abonar previamente la suma referida.

ARTÍCULO 31

Al presentarse la demanda, el actor deberá acompañar:

á esa jurisdicción; pero no tendría aquél menos garantías en los tribunales ordinarios que en el extraordinario de lo contencioso-administrativo, con tanta más razón cuanto que la Suprema Corte es el último grado superior de aquéllos.

En la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte Federal, no se admite demanda alguna contra la nación, las provincias ó los municipios, por inconstitucionalidad de sus impuestos, si, previamente, no se ha pagado la gabela que se pretende sea declarada contraria á la Constitución.

En estos casos la demanda debe tener por objeto, no sólo el que se declare la nulidad de la resolución administrativa, sino también la obligación de la autoridad de devolver las sumas que hubiese percibido en virtud de aquélla.

Art. 31. Los incisos que aquí enumeran los documentos, que deben acompañarse á la demanda, son, en su mayor parte, los mismos que se exigen en los juicios ordinarios, en los tribunales comunes.

El precedente artículo determina *algunos* de los requisitos que generalmente acompañan á la demanda, y que, aparentemente, debieron reservarse para incluirlos en las disposiciones relativas al procedimiento del juicio contencioso-administrativo.

Sin embargo, parece fácil demostrar que, al *iniciar la acción*, el que lo intente debe acreditar ante la Corte Suprema por lo menos estos tres extremos:

1° El poder ó el título que acredite la personalidad del compareciente, si éste no fuese el mismo interesado, el marido por su mujer ó el padre por sus hijos menores;

2° El documento ó documentos que acrediten la posesión del derecho que reclama el compareciente, cuando lo hubiese obtenido por cesión, herencia ó cualquier otro título legal;

1° Su *personería*, puesto que no se trata de una acción pública que puede ser ejercida por cualquiera; 2° La *materia* del juicio, puesto que se trata de una acción que sólo procede cuando la autoridad administrativa, que ha pronunciado la decisión ó que ha dejado de pronunciarla oportunamente, ha procedido como *poder público*, en el ejercicio de sus facultades reglamentadas; 3° El *derecho*, en virtud del cual se pretende poder ejercer la acción.

Estos procedimientos tienen gran importancia, puesto que impedirán que siga, como hasta aquí, confundiéndose la acción ordinaria, que corresponde á la jurisdicción común con la acción extraordinaria que tiene su juez especial y determinado por la Constitución.

El artículo, en sus primeros incisos, se ocupa del requisito referente á la *personería*, ya sea un particular ó un funcionario quien la invoque, puesto que, ante el juez de lo contencioso-administrativo, son idénticas las condiciones de las partes, y el mandato, para ser ejercido ante aquél, debe revestir las condiciones determinadas por las leyes.

El tercer inciso, al exigir la presentación del testimonio de la resolución que motiva la acción, tiene por objeto hacer que la Corte Suprema, desde el primer momento, pueda darse cuenta de la *materia* del juicio, á fin de que, si ésta no fuese contencioso-administrativa, desechar *in limine* la acción y su preparación, como se establece en otro artículo posterior del proyecto.

3° La escritura, documento, ley, decreto ó resolución, ó la referencia de donde se hallare el título en que se funda el derecho que se invoque por el demandante;

4° La relación metódica, explicada y numerada de los hechos y del derecho en que se apoya la demanda;

5° El testimonio de la resolución reclamada, si ésta

El cuarto inciso, por fin, dispone que el que se presente, enuncie el *derecho* en que se funda para intentar la acción, puesto que si ese derecho, en vez de ser uno de aquellos que deben reclamarse por la vía contencioso-administrativa, fuese uno que corresponde ventilarse ante la jurisdicción ordinaria, ó ante alguna otra extraordinaria, la Corte Suprema estaría habilitada, con la sola presentación del escrito, para mandar que la parte ocurriese á donde correspondiese.

Es muy frecuente (y todavía hemos de verlo repetirse) confundir las jurisdicciones extraordinarias de la Corte Suprema, sobre todo cuando procede como tribunal de *única instancia.*

Las acciones que se fundan en la inconstitucionalidad de un acto gubernativo, son muy frecuentemente confundidas con las que son la base de la materia contencioso-administrativa; de manera que las disposiciones del artículo 31 de la ley, disponiendo los requisitos que ha de reunir el primer escrito que el actor presente ante la Suprema Corte, servirán siempre para que no se inicie ningún juicio que no pueda prosperar legalmente.

Si la autoridad administrativa, cumpliendo con su deber, remitiese, siempre que la Corte Suprema los pidiese, los expedientes en que se funde una acción contencioso-administrativa, sería muy difícil que la incompetencia del tribunal de lo contencioso-administrativo llegase á tener que declararse después de largas tramitaciones.

le hubiese sido transcripta al comunicársela la autoridad administrativa, ó, en su caso, la indicación precisa del expediente en que hubiese recaído;

6° La petición que se formula, precisando con claridad la pretensión que se deduce.

ARTÍCULO 32

Presentado el escrito en la Secretaría de la Suprema Corte, el Secretario pondrá en él la nota de

---

En este artículo 31 es muy minuciosa la enumeración, porque comprende todos los documentos indispensables para que el tribunal pueda apreciar la personalidad jurídica del recurrente.

Si se examinan las disposiciones de este artículo, se verá que ellas se ajustan, en un todo, á las disposiciones análogas del Código de Procedimientos en materia civil.

La única diferencia entre una y otra legislación, es la que se consigna imperativamente en el inciso segundo que exige la presentación del título en que se funde el reclamante para acreditar que posee el derecho que pretende vulnerado por la resolución recurrida.

Este requisito es esencial en el juicio contencioso-administrativo, puesto que él no procede cuando no existe ley, decreto, contrato ú otro título que haya creado, previamente, un derecho en favor del particular demandante.

Art. 32. Este artículo es puramente de trámite, y tiende á procurar dejar constancia, en toda época, de la fecha de presentación de la demanda; circunstancia que es necesario siempre conocer, desde que los términos para ocurrir ante la Corte Suprema, con la demanda contencioso-administrativa, son fatales.

cargo, haciendo constar el día y hora de su presentación, dando, al que lo presente, un recibo con iguales constancias.

ARTÍCULO 33

La Suprema Corte reclamará del poder administrativo correspondiente, dentro de las cuarenta y ocho horas, el expediente á que se refiera el escrito presentado, debiendo la administración requerida enviar el mencionado expediente dentro de los quince días,

---

Art. 33. En este artículo se establece el deber de la Corte Suprema de pedir, dentro de término fijo, el expediente administrativo y el del poder administrador el de remitirlo dentro de un plazo determinado. No es necesario demostrar, con argumentos, la conveniencia de esta disposición que tiene por objeto impedir, en cuanto sea posible, que los derechos particulares sean burlados por la inacción de la Corte Suprema, ó por la resistencia de la autoridad administrativa á remitir el expediente en que conste la resolución recurrida.

En otro lugar, se ha recordado que algunas leyes vigentes en otros países hacen, de estas negligencias ú omisiones, motivos de juicios políticos, mandando que se presente al Congreso la queja contra el proceder de la Corte ó del Poder Ejecutivo, según el caso.

No se ha querido establecer esa prescripción, porque siendo un derecho de todo habitante de la Provincia el de acusar á los malos mandatarios ante sus jueces políticos, no era menester repetir en esta ley un derecho ya existente; y, en cuanto á imponer el deber de hacer la denuncia, como lo hace la ley española de 1888, tampoco se ha creído que haya ventaja alguna en consignar esta especie de incitación á los interesados para que ejerzan ese derecho.

contados desde la fecha de la entrega, en la oficina administrativa respectiva, de la comunicación de la Suprema Corte, en la cual se reclamen los autos. Al efecto, la oficina que reciba esa comunicación dará el recibo correspondiente, consignando en él la fecha en que la hubiese recibido.

ARTÍCULO 34

Si transcurriese el término señalado en la comunicación de la Corte Suprema para la remisión del

---

Se ha considerado más práctico y eficaz consignar, en la ley, la declaración de que esa clase de omisiones al cumplimiento de la ley, establecen responsabilidades civiles y personales por parte de los que las cometan; y, á ese objeto, se dirige el artículo siguiente.

Art. 34. Este artículo, como se comprende, tiene por objeto dejar perfectamente establecido que, sin perjuicio de la acción contencioso-administrativa, pueden deducirse las que el particular, damnificado por la inacción administrativa, pueda intentar.

En la primera parte de la disposición, se establecen los procedimientos que han de seguirse, si no diese resultado el primer oficio pidiendo la remisión del expediente. No se ha seguido en en este punto á los autores que creen que, después de aquella primera intimación, debería seguirse el juicio contencioso-administrativo, y hasta declarar en rebeldía á la autoridad administrativa que hubiese desacatado el mandato del juez de lo contencioso-administrativo.

Ha inducido á proceder de esta manera, en primer lugar, la circunstancia de que, tratándose de un poder público, y de actos producidos por él en ese carácter, deben guardársele mayores

expediente administrativo, sin que la autoridad correspondiente lo remitiese, la Suprema Corte reiterará el oficio, señalando un nuevo plazo que no podrá exceder de ocho días, para que el expediente sea remitido; y, si tampoco fuese obedecido el tribunal en esta segunda intimación, se declararán á salvo los derechos del interesado para exigir la indemnización de daños y perjuicios, contra la persona ó personas que resultasen culpables de la demora en la remisión del expediente, sin perjuicio de las demás acciones á que hubiese lugar.

---

consideraciones que á un simple particular, sobre todo cuando aún no existe juicio; y, en segundo lugar, la circunstancia de que no puede declararse *rebeldía* al que no es parte en un pleito; y, en tanto que no exista la demanda formal y el emplazamiento de la autoridad administrativa demandada, no hay propiamente causa contencioso-administrativa.

Pruébalo así el hecho de que el poder administrador, requerido para el envío del expediente, puede negarse á enviarlo, sosteniendo que la resolución adoptada y que motiva el reclamo no es de aquéllas que dan lugar á la acción contencioso-administrativa, como, por ejemplo, si se tratase de un acto de gobierno en que el Poder Ejecutivo pudiera proceder discrecionalmente....

¿Con qué fundamento podría declararse *rebelde* á la autoridad que defendía sus prerrogativas, sin estar siquiera obligada á contestar una demanda todavía inexistente?

Si el expediente no fuese remitido después de las reiteradas intimaciones por parte de la Corte, ésta deberá dar por terminados los procedimientos prejudiciales tendentes á preparar la acción, y, declarando á salvo los derechos del interesado, esperar la actitud de éste para proceder ó no á formar causa.

Artículo 35

Si, después de producirse la negativa ó resistencia de la autoridad administrativa á remitir el expediente, el interesado insistiese, en escrito motivado, en entablar la acción contencioso-administrativa ante la Suprema Corte, este tribunal procederá á entender en esa demanda, tomando como base la exposición que hiciese el actor, sin perjuicio del derecho de la admi-

---

Art. 35. Sin este artículo, el ejercicio de la acción contencioso-administrativa dependería exclusivamente de la voluntad del poder que hubiese producido la resolución que tratara de impugnarse. Bastaría que el expediente, en que aquélla recayó, no se remitiese, para que la demanda no pudiese prosperar.

A evitar esta gravísima dificultad tiende este artículo de la ley. Si el particular damnificado *insistiese* en seguir la vía contencioso-administrativa, sin tener el expediente á la vista, le bastaría haber presentado á la Corte Suprema su demanda en forma, con los fundamentos de hecho y de derecho que tuviese, y ese escrito serviría de base al procedimiento, que sería el mismo que debe seguirse en todos los casos de juicio contencioso-administrativo, en que el expediente no puede presentarse por no haberse producido en él resolución alguna.

Desde que la Constitución ha declarado procedente la acción contencioso-administrativa cuando el poder público se *retarda* en el despacho del asunto; y desde que, en esta ley, se determinan los procedimientos que deben seguirse en aquellos casos, es lógico hacerlo también cuando se trata de los casos en que la administración pretenda detener el curso del proceso, con actos voluntarios, que pueden llegar á ser delictuosos.

nistración demandada, para producir como prueba el mismo expediente, y dándosele al juicio la misma tramitación que si se tratase de un caso de retardación en el despacho.

ARTÍCULO 36

La Suprema Corte, en el primer día de los que

Sin embargo, este procedimiento no es posible emplearlo cuando se trata del Poder Ejecutivo de la Provincia ó de alguna otra autoridad administrativa.

Art. 36. Cuando se trata de pleitos entre un particular y la autoridad administrativa, si bien es menester velar por que la acción de ésta no sea cohibida por la necesidad de defender los derechos efectivos ó supuestos de aquél, es también indispensable arbitrar el medio de que los abusos del poder no vengan á hacer inútiles ciertas garantías especiales dadas por la Constitución.

La acción contencioso-administrativa, como se ha dicho en el *Informe general,* lucha todavía en algunos países con los privilegios de la reyecía y de la acción soberana de los monarcas. Es tanto así, que, en más de una ocasión, los juicios contencioso-administrativos se han visto paralizados, y perjudicados los derechos de los particulares demandantes, por la omisión voluntaria ó accidental de la administración demandada, en proporcionar al tribunal de lo contencioso-administrativo, los expedientes y elementos que necesita para tramitar y fallar una causa de esta naturaleza.

En muchos casos, nuestros tribunales han mandado sacar, *por medio de la fuerza pública,* expedientes que estaban en poder de jueces ó de litigantes, y hasta han llegado á «poner entre rejas», como decía la ley española, á los que se negaban á presentar autos que les eran requeridos.

señale para ocuparse de los asuntos contencioso-administrativos, tomará conocimiento de la demanda y resolverá si ella es ó no procedente. Si esta resolución no fuese posible por falta de elementos de juicio, por no haber el poder administrador remitido el expediente administrativo, así lo declarará en auto motivado, mandando que se intime á la autoridad administrativa demandada que remita el expediente, ó

Ante esa imposibilidad de obtener los expedientes, algunas legislaciones han adoptado el recurso desesperado de mandar que se dé cuenta del desacato á las Cámaras Legislativas, cuando se trataba de Ministros de Estado; ó, al Consejo de Estado, cuando se trataba de prefectos ú otras autoridades.

Ese procedimiento puede servir para establecer la responsabilidad de los funcionarios remisos ó desobedientes; pero es inútil para reparar los derechos vulnerados del particular demandante.

Un juicio político parlamentario contra un ministro, ó un proceso contra un prefecto, no bastan para hacer que el juicio contencioso-administrativo continúe, desde que éste, en otras legislaciones, debe tener como *base ineludible* el expediente administrativo en que se ha producido la resolución recurrida.

Estas consideraciones han hecho que esta ley no siga á las leyes europeas en este punto. El inciso 3°, del artículo 157 de la Constitución de Buenos Aires, ha creado un juicio que constituye una garantía efectiva de los derechos del particular, en contra de los abusos de la autoridad administrativa; y, por tanto, se ha pensado que aquella garantía no podía quedar á merced de esa autoridad.

A esos fines tiende el artículo 36 de esta ley. En él se dispone que, en el día de la presentación de la demanda, la Corte Suprema resuelva sobre su procedencia; pero como puede, con frecuencia, producirse el caso de que no basten al tribunal, para pro-

que informe sobre el asunto, en un término que no podrá exceder de quince días desde que constase que se recibió la intimación en la oficina á que fuese dirigida.

ARTÍCULO 37

Cuando el demandante invocase documentos que no presenta, designando el archivo, oficina ó proto-

---

nunciarse á aquel respecto, los solos elementos que proporcione el demandante, el artículo dispone que la Corte Suprema lo declare así, «en auto motivado», de manera que esos motivos sirvan para fundar la intimación que debe dirigirse á la autoridad demandada, exigiendo la remisión de los expedientes ó informes, que el tribunal considere indispensables.

Se notará que, en el artículo, no se establece sanción penal para el caso en que la desobediencia se produzca, y la autoridad requerida deje de remitir los expedientes ó de informar. Se ha creído no deberlo establecer *expresamente* en esta ley, destinada á reglamentar los procedimientos en causas en que siempre será una autoridad la demandada, y, por lo general, ésta será el Poder Ejecutivo de la Provincia.

La razón, que ha inducido á proceder así, es la violencia natural que produce la necesidad de decretar apercibimientos á un poder público.

Sin embargo, la falta de esa disposición, en esta ley, no perjudica los derechos del particular demandante, puesto que, habiéndose declarado, por otros artículos, que el Código de Procedimientos civiles es ley supletoria de ésta, todo lo que en aquél se refiere á las rebeldías de las partes, le sería aplicable á la autoridad administrativa demandada que no concurriese al juicio ó que negase al tribunal los medios de proseguirlo.

Art. 37. Esta disposición no es sino una ampliación de lo que

colo en que se encuentran, y la Corte Suprema creyese necesario tenerlos á la vista antes de pronunciarse sobre su competencia y la procedencia de la acción, mandará que se expidan, por cuenta del demandante, los certificados de aquellos documentos que creyese necesarios y que no pudiesen ser traídos originales al tribunal.

ARTÍCULO 38

Después de presentada la demanda (y lo mismo se aplicará al demandado), no se podrán presentar, por las partes, documentos que no se hallasen en las condiciones siguientes:

1ª Ser de fecha posterior á la demanda ó su contestación, y tener relación directa con la cuestión *sub judice*;

---

dispone el Código de Procedimientos; puesto que, si en el juicio civil, basta citar en la demanda los documentos que se invocan y no se presentan, en este juicio contencioso-administrativo, se da á la Corte Suprema la facultad de hacer venir á los autos esos documentos, antes de pronunciarse sobre su propia competencia y sobre la procedencia de la acción deducida.

Dada la naturaleza de estas causas, sometidas á una jurisdicción extraordinaria, y con objetos limitados, aquellas medidas pueden llegar á ser indispensables para que el tribunal se pronuncie.

Art. 38. Este artículo es también análogo al que rige en el procedimiento civil.

2ª Ser de fecha anterior, pero con juramento de la parte que los presente de no haber tenido antes noticia de su existencia;

3ª Que, habiendo sido citados en la demanda ó la contestación, la parte sólo los haya podido obtener después de presentado el escrito.

CAPÍTULO TERCERO

De las excepciones

ARTÍCULO 39

Las únicas excepciones, que en el juicio contencioso-administrativo pueden oponerse, son:

1ª *Incompetencia del tribunal*, fundada sólo en que la resolución reclamada no da lugar á la acción

---

Como en las causas contencioso-administrativas no hay más que una instancia única, se ha incluído, en las disposiciones del artículo 37 referente á la presentación de documentos, después de presentada la demanda, las que en el juicio ordinario autorizan esa presentación en todas las instancias del juicio.

Art. 39. Cada inciso dá los fundamentos de la disposición que establece; pues, se ha querido que las excepciones, en este juicio, sean taxativas y limitadas. Así, también, lo establecen la mayor parte de las leyes de otros países.

El inciso primero sólo admite que la excepción de incompetencia se funde en la naturaleza de la resolución recurrida ó en la

contencioso-administrativa, ó en que la demanda ha sido presentada fuera de término;

2ª *Falta de personalidad en el actor, en su representante ó en el demandado*, fundándose esta excepción con arreglo á las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles y Comerciales;

3ª *Defecto legal en el modo de proponer la demanda*, fundándose esta excepción en la falta de los requisitos enumerados en el artículo 31 de esta ley.

---

fecha en que la demanda se presenta. He ahí uno de los objetos que se tuvo en vista al exigir que se ponga cargo al escrito en que aquélla se formule.

Esta excepción no puede dejar de establecerse en la ley reglamentaria del juicio contencioso-administrativo, porque su origen es constitucional. La ley tiene que ceñirse á las prescripciones constitucionales, que dan á la Suprema Corte esta jurisdicción extraordinaria, sólo para aquellas causas que revistan ciertos caracteres y que se inicien dentro de un término fijo.

En cuanto á la resolución, que motive la demanda, es indispensable que ella afecte un derecho administrativo, como se ha dicho; puesto que, cuando se tratase de resoluciones administrativas, que afectasen otros derechos, la excepción tendría que prosperar por falta de competencia de la Suprema Corte para proceder.

Supóngase un caso de desalojo, y aun de despojo, producido en virtud de una resolución administrativa, tratándose de un inmueble perteneciente á un particular. Éste no podría deducir una acción contencioso-administrativa, por más que tuviese interdictos y acciones civiles que ejercer.

En cuanto al término fatal para producir la demanda, excedido éste, la Corte Suprema ha dejado de tener competencia para en-

4ª La de *litis pendentia*, de acuerdo con el artículo 15.

ARTÍCULO 40

Las excepciones dilatorias deberán oponerse dentro del término fatal de nueve días después de notificada la demanda en la forma determinada por el artículo 47. Opuestas en tiempo y forma oportunos, producirán, como efecto inmediato, suspender el término del emplazamiento para contestar el traslado, siendo común la suspensión á todos los que intervengan en el juicio por parte de los demandados, aun cuando sólo el fiscal ó sólo el particular coadyuvante hubiese alegado la excepción.

---

tender en el juicio; y, si esta declaración debe hacerla de oficio, con más razón debe tomarse en consideración, presentada por la parte como excepción.

Los incisos segundo y tercero del artículo 39 son los mismos, con sólo la diferencia de redacción, que figuran en el Código de Procedimientos; y, como en ellos se establece, la procedencia de esas excepciones será juzgada con arreglo á aquél.

Art. 40. Este es un artículo de mero procedimiento. En su última parte, se dispone que la suspensión del término del emplazamiento aproveche á todos los que figuren como parte demandada, así como que la excepción opuesta por uno solo de aquéllos, se repute como opuesta por todos.

El objeto de esta disposición es evitar que, mientras el particular coadyuvante del Fiscal opone una excepción, éste la rechace ó viceversa.

Artículo 41

La Suprema Corte resolverá las excepciones dilatorias, como artículo previo, cuando ellas hubiesen sido opuestas en tiempo y forma oportunos; pero, si no hubiesen sido legalmente opuestas como articulación, podrán oponerse, al contestar la demanda, como excepciones perentorias; en cuyo caso se resolverán en la sentencia definitiva.

Artículo 42

De las excepciones opuestas como articulación, se correrá traslado al demandante, con la copia del es-

---

En el juicio contencioso-administrativo, no hay ni puede haber más que una parte demandante y otra demandada, aunque sean varias las personas que intervienen en el juicio en uno y en otro carácter.

Esta disposición es concordante con la que establece la acumulación de autos, en ciertos casos.

Art. 41. Esta disposición es la misma del derecho procesal ordinario. Se ha repetido aquí por ser indispensable para establecer el procedimiento metódico, que ha de seguirse por el tribunal al resolver sobre las excepciones que se opongan.

Art. 42. Se observará que, para evacuar el traslado de las excepciones, se fija, en este artículo, sólo cinco días, disminuyendo el término acordado en los juicios ordinarios, así como se dispone

crito en que se aleguen; debiendo aquél evacuarlo en el término fatal de cinco días. Evacuado el tras-

---

que se resuelva sobre la articulación, sin más trámite, suprimiendo así los informes *in voce* que, en otros juicios, pueden producirse después de la providencia de *autos*.

El motivo de esta reforma al procedimiento ordinario, es la necesidad de abreviar los trámites en los juicios. Los informes *in voce*, lo mismo que los artículos de previo y especial pronunciamiento, promovidos en los juicios, por lo general no sirven para favorecer la defensa de los derechos de las partes en un pleito; sino para demorar la terminación del juicio.

En la legislación procesal civil de la Capital de la República se han suprimido, recientemente, los informes *in voce* en las incidencias de las causas, así como se ha prohibido que, por razón alguna, se prorroguen los términos para evacuar los traslados, alegar de bien probado, expresar agravios, etc., etc. Estas medidas, tendentes á impedir los abusos de los malos litigantes, debieran ser imitadas por todas las provincias.

Ellas se han adoptado en esta ley, procurando así que se abrevie la resolución que corresponda en estos juicios.

Por otra parte, como *siempre* serán autoridades administrativas las que tendrán en los pleitos el lugar de *demandado*, las excepciones que tengan que presentar las deducirán por escrito sus representantes, sin que, para ellas, tengan importancia alguna los informes orales, puesto que, en la práctica, no se acostumbran esos medios de defensa por los fiscales ó representantes del fisco. En muchos años, en las Cortes Supremas de la Nación y de la Provincia, no se ha visto *una sola vez* á un Procurador General ó á un Fiscal de Estado asistir á la vista de una causa ó producir un informe *in voce*. Ese hecho sólo se ha producido cuando el fisco ha estado representado por un abogado del foro como Fiscal *ad hoc* en alguna causa determinada.

La supresión de los informes orales, en la tramitación de las excepciones, no perjudicará, pues, á los representantes de la *autoridad demandada*; pero, como ésta puede ser coadyuvada por

lado, se llamará á *autos* y la Corte Suprema resolverá, sin más trámite, lo que corresponda, dentro de los cinco días de ejecutoriada aquella providencia.

ARTÍCULO 43

Las partes, al ser notificadas de la providencia de autos, en el incidente de excepciones, podrán pedir,

---

la acción del particular en cuyo favor se dictó la resolución administrativa, motivo del juicio, los interesados, privados de aquél, pueden aconsejarle demorar el procedimiento, ya sea para buscar arreglos privados con el demandante, que desvirtuarían la fuerza de la resolución administrativa, ó ya sea porque, creyendo mal defendidos sus propios intereses por los representantes de la administración, deseasen, en informe oral, contestar el escrito en que el demandante combatiese las excepciones.

Es menester que, en ningún caso, puedan estos juicios hacerse interminables, como sucede hoy con muchos pleitos civiles. Debe siempre tenerse presente que, si en estos últimos, las transacciones y los avenimientos entre las partes son posibles, no sucede lo mismo con las causas contencioso-administrativas, que tienen por *única base,* una resolución administrativa, que no puede ser derogada ni modificada legalmente una vez dictada, y que, por tanto, debe tener una solución definitiva, dada en un fallo de la Corte, si el particular que ha promovido el juicio no desiste de él.

Independientemente de las razones expuestas, la tendencia científica actual y las necesidades de la vida social presente, cuya actividad aumenta con el desarrollo de nuestro progreso, hacen indispensable que las leyes procesales simplifiquen y aceleren las tramitaciones de los expedientes judiciales.

Art. 43. En algunos casos, la prueba de las excepciones puede ser indispensable. No será, pues, justo privar á las partes de los

dentro de las veinticuatro horas, que la articulación se abra á prueba, debiendo el tribunal resolver, sin más trámite, sobre la procedencia ó improcedencia de la petición.

ARTÍCULO 44

Si la Corte Suprema considerase procedente la prueba de las excepciones, mandará que las partes

---

medios de acreditar lo que sostienen, ya sea que esto lo pida el que promueve la excepción ó el que pide su rechazo.

Sin embargo, en este mismo punto, esta ley abandona al Código de Procedimientos Civiles y Comerciales; pues, como se verá por los artículos siguientes, el término para producir esa prueba y la forma en que se alegará sobre su mérito, abrevian en mucho tiempo los procedimientos del juicio ordinario.

Art. 44. Lo que se ha expuesto á propósito del artículo 42, puede servir para explicar los fundamentos de éste.

Diez días es el término mayor que puede necesitarse para producir la prueba de una excepción, cuando éstas son taxativamente limitadas como las que por esta ley se admiten.

En cuanto á la forma en que esa prueba ha de producirse, es buscando siempre acelerar la marcha del juicio que en este artículo se establece, que ella debe ser recibida sólo por *un Ministro* de la Suprema Corte designado al efecto. Si *todo el tribunal* debiera recibir esa prueba, el trabajo se recargaría en una proporción aterradora.

En cambio, designándose al efecto un solo ministro, la Corte Suprema podría encomendar á cada uno de sus miembros la recepción de la prueba en cinco distintas causas, pudiendo todas esas probanzas recibirse en un solo día.

En cuanto á los exhortos que, en algunos casos, el tribunal se viese obligado á librar, cometiendo las diligencias de prueba á

produzcan, dentro de los diez días siguientes al auto que abra el incidente á prueba, toda la que creyesen que hace á su derecho. La prueba será recibida por el Ministro que el tribunal designe ó por el juez á quien se cometa por exhortos.

ARTÍCULO 45

Producida la prueba, se mandarán poner los autos en Secretaría por tres días, á disposición de las partes, para que se enteren de ella; las que pueden presentar un memorial alegando sobre su mérito dentro de los tres días subsiguientes.

ARTÍCULO 46

Vencido el término á que se refiere el artículo an-

---

algún juez de inferior jerarquía, basta recordar que cada municipalidad puede ser objeto de demandas contencioso-administrativas, para comprender que ni la Corte Suprema podría trasladarse á producir la prueba en la sede de esas municipalidades, ni podría mandar que compareciesen *directamente* ante ella testigos y documentos que estuviesen, tal vez, en los confines de la Provincia.

Art. 46. Es muy frecuente que los términos señalados á jueces y tribunales, para pronunciar sentencia, no sean respetados, por su falta de sanción penal.

Unas veces, el recargo de trabajo hace imposible que los magistrados puedan cumplir con las prescripciones de la ley; otras,

terior, la Suprema Corte llamará los autos y pronun-

---

el extraordinario volumen de los expedientes y la multitud de cuestiones que en ellas se han tratado, no permiten á los jueces, en el término legal, estudiar los autos y pronunciar el fallo; y otras, tal vez, pueda atribuirse ese mismo resultado á negligencia culpable de los hombres.

Sin embargo de procurarse siempre que el juicio contencioso-administrativo sea rápido, se ha sancionado este artículo, sin señalar á la Suprema Corte un plazo para pronunciarse sobre las excepciones que se opongan. Más adelante, cuando se trata de la sentencia definitiva, se hace esto, sin temer que las prescripciones de la ley queden como letra muerta.

La alta jerarquía del tribunal; sus atribuciones judiciarias, políticas y disciplinarias; la autoridad que revisten sus decisiones y la expectabilidad en que se encuentran sus miembros, objeto de la observación de todo el personal de la administración de justicia; esta compleja multitud de circunstancias, garantiza que la Suprema Corte respetará los términos para sus fallos, señalados en esta ley, siempre que no le sea *forzoso* prolongarlos por causas superiores y justificadas.

Basta que ese alto tribunal conozca que el espíritu del legislador es abreviar los procedimientos, sin perjudicar los derechos de las partes, para que la Suprema Corte se esfuerce en que la ley se cumpla.

Acaso habrá algunos que, seducidos por ciertas disposiciones de la reciente ley nacional de elecciones, que establecen *penas para los jueces* en determinados casos, creyesen conveniente introducir ese sistema de coerción en el procedimiento de nuestros tribunales.

Semejantes disposiciones, se reputan inconstitucionales, tanto en la Nación como en la Provincia.

En nuestro sistema de gobierno institucional, los miembros del poder judicial forman una organización completa y perfecta, de origen constitucional, que no están bajo la dependencia ni sujetos á las disposiciones de ningún otro poder público.

ciará su fallo sobre las excepciones opuestas, admi-

Ni el Congreso, ni las Legislaturas locales, pueden imponer *penas* á los miembros del poder judicial, por hacer ó dejar de hacer lo que las leyes ó los decretos de los poderes ejecutivos establezcan.

La garantía de la inamovilidad de los magistrados va siempre acompañada de otras dos garantías, acaso más necesarias y convenientes que aquélla:

1ª La de no poder ser procesados « en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, *por mal desempeño ó por delito en el ejercicio de sus funciones, ó por crímenes comunes* » (Constitución nacional, artículo 45), sin que haya conocido antes de ellas la Cámara de Diputados y haber autorizado su desaforo;

2ª La de que sus sueldos no pueden ser disminuidos en manera alguna, mientras duren en sus funciones. (Constitución nacional, artículo 96, *in fine*.)

Estas garantías, dadas á los jueces en la Constitución nacional, se encuentran repetidas en la Constitución de Buenos Aires, con respecto á los miembros de su poder judicial.

Se comprende que, con ellas, ha querido asegurarse la independencia de los magistrados, emancipándoles de la influencia de los poderes públicos, que disponen de las fuerzas para arrestarles y de las rentas para retribuir sus servicios.

Sin embargo, en algunas leyes no se han respetado esas disposiciones. Para no referirse sino á la última, se citará el artículo 116, inciso 4º de la ley nacional, número 4161 (ley de elecciones), en el que, después de dejar establecido el procedimiento de los juicios por infracción á sus disposiciones, disponiendo que « la sentencia será dictada dentro de las veinticuatro horas siguientes al comparendo », agrega:

« 4º El retardo de justicia, en estos casos, *será penado con multa de doscientos á quinientos pesos* »; pudiendo este retardo de *los jueces* ser acusado por cualquier inscripto ante los jueces del crimen de la capital ó los jueces federales en las provincias.

Y no es esto todo, puesto que el artículo 118 de la misma ley

tiéndolas ó desechándolas y procediendo á dar á los

---

electoral agrega que « cuando no sea posible hacer efectivo el « importe de una multa, por falta de recursos del condenado, *éste* « *sufrirá arresto,* en razón de cinco días por cada cincuenta pesos »; de manera que, si la ley electoral se aplicase en sus términos expresos, un juez que dejase de pronunciar sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes al comparendo de las partes, *podría ser arrestado durante cincuenta días,* si no pagaba *quinientos pesos moneda nacional de multa.*

Esta misma disposición habría podido incluirse en el artículo 46 de esta ley, sino fuese que ambas cosas son contrarias á la Constitución.

La *multa* y el *arresto* son penas que atacan tanto el peculio propio como la libertad individual del juez; y, ni el Congreso nacional ni las Legislaturas provinciales, pueden establecer esas disposiciones opresivas y depresivas de los magistrados.

La falta de cumplimiento á una ley procesal, por parte de un juez, sin motivos que la justifiquen, puede ser un acto de mala conducta en el desempeño de sus funciones; puede acaso dar lugar al juicio político para obtener su remoción, puesto que la inamovilidad sólo le ampara mientras dure su buena conducta; pero esas *omisiones* no pueden ser penadas como delitos ó contravenciones electorales.

Si el Congreso tuviese atribuciones para imponer obligaciones á los miembros del poder judicial, bajo una sanción penal que cohibiese su libertad ó disminuyese su remuneración, como sucede con el *arresto* y la *multa,* los jueces serían una dependencia del Poder Legislativo, contrariando los principios que se tuvieron en vista por los constituyentes.

No se han hecho, hasta ahora, efectivas las penas que establecen contra los jueces los artículos 116, inciso 4°, y 118 de la ley electoral, número 4161; pero es posible que esa oportunidad llegue con motivo de la lucha electoral que se produce actualmente.

¿Cómo se procederá en esos casos?....

Hasta ahora, en las pocas ocasiones en que se han promovido

autos el curso que correspondiese, según la decisión adoptada.

CAPÍTULO CUARTO

De la contestación á la demanda

ARTÍCULO 47

Declarada la competencia del tribunal y la procedencia de la acción, por sus formas extrínsecas, se decretará traslado á la autoridad administrativa de-

---

querellas criminales contra miembros del poder judicial, los jueces se han abstenido de proceder contra los acusados, antes de que el Congreso no se hubiera expedido en el desaforo que solicitaban siempre.

¿Se procederá del mismo modo contra los jueces que infrinjan la ley electoral?

En la ley nada se establece al respecto; pero si tal fuese el alcance qne se dá al inciso 4º del artículo 116, que pena con multa hasta quinientos pesos moneda nacional la demora de un fallo, es perfectamente inútil la disposición, aun en el supuesto de que fuese constitucional.

El juicio político es el más largo y el menos frecuente de los juicios; y sería ridículo que, en la ley reglamentaria del juicio contencioso-administrativo, se recurriese á aquel extremo para obligar á la Corte Suprema á resolver dentro de los tres días una excepción.

Las razones expuestas bastan para fundar el artículo 46, y para explicar la falta de una sanción penal, para el caso en que él no fuese cumplido por la Suprema Corte.

Art. 47. Este artículo es más ó menos el mismo que figura en la ley de justicia federal de 14 de Septiembre de 1863, para los

mandada, enviándole las copias de la demanda y sus anexos, y emplazándola para que comparezca á estar á derecho dentro del término de nueve días, á contarse del siguiente al de la entrega del oficio de emplazamiento. Si el demandado fuese el Poder Ejecutivo de la Provincia, se notificará al Fiscal de Estado y en su defecto al Asesor de Gobierno, la demanda interpuesta, á los efectos de que tome la intervención que le corresponde.

ARTÍCULO 48

Los particulares favorecidos por la resolución administrativa que motiva la demanda, podrán ser parte

---

casos en que una provincia es la demandada. Hay diferencia en la redacción, pero no en el fondo.

Era menester ajustar la disposición á las demás prescripciones de esta ley, y, sobre todo, respetar la prescripción constitucional que hace del Fiscal de Estado « parte legítima en los juicios con« tencioso-administrativos, en que se controviertan intereses del « Estado ».

Si es verdad que el demandado es el Poder Ejecutivo, también lo es que, dentro de la jurisdicción territorial de la Provincia, el Fiscal de Estado es el representante obligado de aquél, según el artículo 152 de la Constitución; puesto que, al convertirlo *en parte legítima en los juicios contencioso-administrativos,* sólo puede serlo para defender las resoluciones del poder administrador, que, lógicamente, debe suponerse que serán siempre favorables á los intereses del Estado.

Art. 48. Desde que el inciso 3º del artículo 157 de la Consti-

en el juicio, si lo solicitasen, como coadyuvantes de la autoridad demandada; y, si se presentasen en la causa, tendrán los mismos derechos de los representantes del interés fiscal, con la sola diferencia de que deberán actuar en el papel sellado correspondiente.

---

tución de Buenos Aires, al crear el tribunal de lo contencioso-administrativo, ha tenido por objeto asegurar los derechos de los particulares, en contra de las arbitrariedades del poder, justo es que se reconozca que ha entrado, en el espíritu de esa disposición, el propósito de amparar á aquéllos que, favorecidos por una resolución administrativa, se viesen amenazados por una demanda en contra de la ejecución de la resolución que les favorece.

En muchas ocasiones, la autoridad pública ejecutiva resuelve cuestiones administrativas, promovidas por unos particulares contra otros. Si los perjudicados por la resolución pueden promover la demanda contencioso-administrativa, para impugnar la resolución que les vulnera, los favorecidos por ella deben también tener derecho de presentarse al tribunal, defendiéndola, desde que, al hacerlo, defienden sus propios derechos.

No es posible admitir que, ante el tribunal de lo contencioso-administrativo, se trabe un juicio *puramente contencioso,* entre particulares exclusivamente, aun cuando la materia del juicio pudiese afectar el derecho administrativo.

Para que este juicio de excepción exista, *es indispensable* que la parte demandada *sea la autoridad administrativa* que dictó la resolución que motive la demanda; pero los particulares, á quienes esa resolución favorece, deben ser admitidos en el juicio, como coadyuvantes de la autoridad, puesto que son ellos los más interesados en que la resolución se mantenga.

A este objeto responde el artículo 48 de este Código; artículo que, por otra parte, se encuentra en la mayor parte de las leyes sobre esta materia.

Sin embargo, la presencia del particular coadyuvante no puede

Los coadyuvantes podrán tomar intervención en la causa, en cualquier estado en que ella se halle; pero su presentación no podrá hacer retroceder ni interrumpir la tramitación de aquélla.

ARTÍCULO 49

La contestación á la demanda, tanto por el representante de la autoridad demandada, como por el

---

perjudicar la marcha regular y rápida de esta clase de juicios; y es por este motivo que, si bien se le admite que tome intervención en el juicio, en cualquier estado de la causa, se establece en la ley, imperativamente, que esa intervención no puede hacer retroceder y suspender los procedimientos.

El coadyuvante debe tomar su intervención en el estado en que la causa se encuentre cuando él comparezca; de manera que, si ha pasado el momento de contestar la demanda ó de producir prueba, no debe permitírsele ni una ni otra cosa; debiendo limitarse su intervención á acompañar la acción del fiscal en las tramitaciones *posteriores á su presentación.*

Art. 49. Esta es la regla general en las leyes de procedimientos. No hay motivo alguno que aconseje cambiarla, tratándose del juicio contencioso-administrativo.

Por todo comentario de este artículo, podría sólo agregarse que su espíritu es hacer de la contestación á la demanda la verdadera pieza de defensa de la autoridad administrativa demandada.

Si se observa con cuidado la naturaleza del juicio contencioso-administrativo, no puede olvidarse que, cuando una autoridad administrativa dicta una resolución, se debe suponer racionalmente que, para dictarla, ha reunido todos los antecedentes necesarios para que se forme una convicción.

El Fiscal de Estado, así como los representantes de las demás

particular coadyuvante, deberá contener los mismos requisitos enumerados para la demanda.

CAPÍTULO QUINTO

De la prueba

ARTÍCULO 50

En el juicio contencioso-administrativo, las partes deben acompañar á la demanda y á la contestación toda la prueba que haga á su derecho, y que esté

---

autoridades administrativas, *deben estar habilitados* para presentar, con sus contestaciones á la demanda, todas las piezas que concurran á la defensa de la resolución impugnada. En cuanto al particular coadyuvante, puede hacerse igual afirmación, con tanta más razón, cuanto que éste ha debido reunir todos los elementos que le favorecen en el expediente administrativo en que se dictó la resolución que se discute.

Art. 50. Para alguno puede ser un motivo de duda la constitucionalidad de este artículo en cuanto manda que la prueba, que las partes no presenten con sus primeros escritos, deba enunciarse y pedirse en ellos mismos. No ha faltado quien haya hecho la observación de que, disponiendo el inciso 3°, artículo 157 de la Constitución que esta clase de causas se resuelvan en *juicio pleno,* los procedimientos debieran ser los que actualmente existen para el juicio ordinario.

El error de semejante objeción es evidente, y sólo se habla de él aquí por temor de que pueda reproducirse al aplicarse esta ley.

á su alcance. Respecto de la que no pudieren presentar, podrán solicitarla en los mismos escritos, enunciando con precisión en lo que consiste la prueba que se proponen producir.

ARTÍCULO 51

La Suprema Corte señalará un término, dentro del ordinario del procedimiento civil, para que las partes puedan producir sus pruebas.

Lo que la Constitución ha querido es que el juicio contencioso-administrativo tenga la prosecución metódica y sin violencia de un *juicio pleno;* es decir, que las partes no se vean cohibidas en sus defensas por las angustias y apremios de los juicios sumarios.

Pero que ese *juicio pleno,* de que habla el inciso 3° del artículo 157 de la Constitución, no es el juicio ordinario del derecho procesal civil, lo prueba el artículo 222 de la misma Constitución que establece ciertas reglas referentes á estas causas, para « que sean aplicadas mientras no se dicte la ley que rija el procedimiento en los juicios contencioso-administrativos ».

Esta es, precisamente, la ley requerida por la Constitución; y la Legislatura, al dictarla, ha podido adoptar aquellos procedimientos que haya juzgado más convenientes.

Viniendo ahora, directamente, al artículo 50 de esta ley, bastará decir, para fundarlo, que con él sólo se busca ahorrar trámites inútiles en la sustanciación de esta clase de juicios.

Si toda la prueba se presenta ó se propone con la demanda y la contestación, el tribunal estará habilitado, desde el primer momento, para decidir cuál es la parte pertinente y cuál la impertinente de esa prueba propuesta, y las partes podrán prepararse á producirla.

ARTÍCULO 52

Las partes podrán proponer por escrito las preguntas que quisiesen hacer á los jefes de las administraciones demandadas, las que deberán ser contes-

---

Art. 52. Ha sido motivo de jurisprudencia diversa la cuestión que deja categóricamente resuelta este artículo, y que consiste en averiguar si los jefes de las administraciones demandadas, pueden ó no ser compelidos á comparecer *personalmente* ante los tribunales á absolver posiciones.

En la Suprema Corte Federal, más de una vez se pretendió que el Presidente de la República, el Gobernador de la Provincia y Ministros nacionales compareciesen á absolver posiciones. La pretensión fué invariablemente rechazada; y, como la ley nacional de procedimientos no autoriza el requirimiento por medio de escritos, en reemplazo de las posiciones, en más de un caso, los intereses de los que litigaban, teniendo á las autoridades por contrario, han debido sufrir por ese motivo.

El artículo 52 de esta ley concilia los miramientos que deben guardarse á los altos funcionarios, con los derechos de los particulares que promuevan el juicio contencioso-administrativo.

Si, muchas veces, puede prescindirse de ciertos elementos de prueba, porque ellos pueden ser reemplazados por otros, hay casos en que el informe personal de la parte, — la absolución de posiciones, — puede ser indispensable para establecer la verdad en un juicio.

Los jefes de las administraciones demandadas no concurrirán ante los tribunales á prestar declaración jurada; pero no podrán negarse á prestar una declaración, en un informe escrito, dentro de un término dado y bajo responsabilidades efectivas.

En el procedimiento del juicio ordinario, cuando algún alto funcionario es presentado como testigo, la ley manda que, en vez

tadas por los funcionarios á quienes se refieran los hechos, bajo su responsabilidad personal, dentro del término que la Suprema Corte fije.

ARTÍCULO 53

En los casos del artículo anterior, los oficios con los interrogatorios respectivos serán entregados, bajo constancia, á quien represente en el juicio á la autoridad de quien dependa el funcionario cuyo testimonio se requiere por informe; quien estará obligado

---

de citársele para que comparezca personalmente, se le remita el interrogatorio para que lo conteste por vía de informe.

El artículo 52 de este Código hace aún más que aquéllo, puesto que dispone que la Suprema Corte señale el término dentro del cual debe evacuarse el informe.

Art. 53. En algunas legislaciones europeas, se dispone que, siempre que el tribunal de lo contencioso-administrativo libre oficios á las autoridades administrativas demandadas, éstas otorguen recibo de la fecha en que recibieron los oficios, debiendo los recibos agregarse á los autos, para constancia del día en que deben empezar á contarse los términos que las leyes señalan para evacuar ciertas diligencias.

En el procedimiento del juicio ordinario, hay también ciertas providencias que deben ser notificadas personalmente ó por cédulas á las partes y en el domicilio constituído en los autos, de manera que es posible que se pretenda que lo mismo debiera hacerse en el juicio contencioso-administrativo, con tanta más razón cuanto que en él figurará como demandado un poder público.

á presentar al tribunal la contestación dentro del término señalado; y, en su defecto, la prueba de que el oficio fué entregado á su destinatario.

Sin embargo, dada la organización constitucional del tribunal *único* de lo contencioso-administrativo, tal procedimiento es imposible.

La Suprema Corte tiene su sede en la capital de la Provincia, y allí deben concurrir todas las partes que intervengan en las causas contencioso-administrativas.

En muchísimos casos, la demanda se dirigirá contra autoridades que no ejerzan sus funciones en el mismo asiento de la Suprema Corte; y, en esos casos, no es posible que la ley mande que el ujier vaya á notificar providencia alguna en el punto donde resida la autoridad administrativa demandada, con tanta menos razón cuanto que es seguro que, tramitándose simultáneamente diversas causas contencioso-administrativas, habría que hacer *en el mismo día* notificaciones de ese género á autoridades que ejerciesen sus funciones en rumbos y parajes distintos de la Provincia, separados los unos de los otros por centenares de leguas.

Cuando existen varios tribunales, que ejercen jurisdicción dentro de un pequeño perímetro, como sucede con los tribunales ordinarios, es posible proceder como lo dispone el Código de Procedimientos Civiles. Pero cuando no existe sino un solo tribunal para toda la Provincia, es indispensable buscar otro procedimiento.

Parece que el mejor sería hacer que se entreguen los oficios al mismo representante de la autoridad demandada, á fin de que él se encargue de devolverlo diligenciado, ó con la evidencia de que, habiéndose entregado oportunamente el oficio, la autoridad, requerida para que informe, no lo ha hecho.

Procediendo así, las dos partes quedan garantidas en sus derechos respectivos.

ARTÍCULO 54

El tribunal podrá, *para mejor proveer*, hacer á los testigos las preguntas que considere convenientes, así como mandar practicar de oficio todas las diligencias que considere oportunas para la averiguación de la verdad de los hechos, aun cuando las partes no hubieran propuesto esas medidas, ó se opusieran á que se practiquen.

Art. 54. Al rechazarse una prueba fehaciente, por presentarse después del término, se ha creído que se burlaban los verdaderos objetos de la justicia, dejando que el fallo favoreciese al más hábil, pero no al que tuviese más derecho.

Al sancionarse, en este código, el capítulo referente á la prueba, no se ha podido olvidar que los jueces están *obligados* á averiguar siempre la verdad, trayendo á los autos todos aquellos elementos que puedan concurrir á descubrirla, aun cuando las partes no lo pidan; aun cuando alguna de ellas se oponga, y aun cuando estén vencidos todos los términos que á *ellas* acuerdan las leyes.

Los jueces no pueden, no deben tener límites para el ejercicio de su alta misión.

Ese es el propósito del artículo 54.

Se ha querido que la Suprema Corte pueda, en las causas contencioso-administrativas, disponer de todos los medios para descubrir la verdad, sin que disposición alguna de la ley prohiba ni cohiba su acción.

Por lo mismo que se trata de un tribunal de única instancia, esa atribución debe serle acordada con mayor amplitud, tanto más cuanto que no hay peligro alguno en acordarle esa facultad, cuando ella se confía á un tribunal como la Suprema Corte.

ARTÍCULO 55

La Suprema Corte rechazará la prueba que se solicite, en los casos siguientes:

1° Cuando la que se solicite sea evidentemente

Art. 55. No debe establecerse en el procedimiento de las causas contencioso-administrativas, como imperativamente obligatoria, la apertura de ellas á prueba, siempre que alguna ó ambas partes lo soliciten.

El artículo 55 viene á determinar cuáles son los casos en que la Suprema Corte está autorizada á rechazar esa prueba.

Examinando esos casos, se verá que, en todos ellos, la prueba es innecesaria.

El inciso primero, puede decirse, está tomado del derecho procesal ordinario, y no es sino la consagración de los procedimientos que se han establecido en otros artículos.

En cuanto al inciso segundo, basta una breve explicación para justificarlo.

Como la prueba debe pedirse, al presentar la demanda, el demandante no puede saber si el demandado va á estar conforme con los hechos por él afirmados.

Es, pues, menester que la ley prevea el caso en que la conformidad se produzca entre las partes; y que ella establezca que, en ese caso, aun cuando la prueba fuese pertinente y se hubiese pedido en la forma y oportunidad establecidas por la ley, no debe recibirse porque es perfectamente inútil, desde que, los hechos, en que ambas partes estén conformes, deben darse por probados.

El inciso tercero deja que la Suprema Corte imprima al trámite de la causa el procedimiento que, á su juicio, deba tener después de trabada la litis-contestación.

Si, conociendo la demanda y la contestación, la Suprema Corte considera que la causa debe sustanciarse como de puro *derecho,*

improcedente, ó ajena al asunto, materia del juicio;

2° Cuando verse sobre hechos en que las partes hayan estado conformes;

3° Cuando la cuestión que se discute sea de puro derecho.

CAPÍTULO SEXTO

De los alegatos de bien probado

ARTÍCULO 56

Vencido el término de prueba, el secretario lo hará constar por nota puesta en los autos al pie de la última diligencia practicada. Después de esa diligen-

---

la verdad de los *hechos* no tiene importancia alguna para el fallo; y, por tanto, la prueba de estos últimos no tiene objeto práctico.

En esos casos, el tribunal dispondrá, ó correr un nuevo traslado por su orden, si lo juzga necesario, ó simplemente llamará á « autos para sentencia », como lo manda la ley.

Art. 56. En el procedimiento ordinario, la prueba *pedida* y decretada durante el término puede ser recibida, después de vencido éste, si el interesado ha urgido para que se produzca y no lo ha conseguido.

Parece que, en las causas contencioso-administrativas, debiera ser lo mismo; pero una disposición semejante estaría en abierta contradicción con algunas de las disposiciones anteriores.

Si se da á la Suprema Corte la facultad de prescindir, en absoluto, de la prueba cuando la considere improcedente, con más

cia, sólo podrá recibirse, de la prueba pedida por las partes y no evacuada, la que la Corte Suprema considerase necesaria *para mejor proveer.*

ARTÍCULO 57

Una vez que las pruebas recibidas á petición de las partes, ó las mandadas producir de oficio por el tribunal, estén reunidas, se pondrán los autos en la Secretaría por diez días comunes, dentro de los cua-

---

razón debe dejarse librada á su exclusivo criterio la decisión sobre la necesidad de la prueba *pedida* y no *producida* durante el término.

Para las partes, no hay peligro alguno en esta disposición, desde que ella no impide que una prueba pueda ser traída á los autos, si la Suprema Corte la considera necesario. Las partes no pueden pedir que ella se produzca; pero la Corte puede ordenarlo de oficio, con un auto para mejor proveer.

Si esa prueba fuese menester tenerla á la vista, para el mayor acierto del fallo, es seguro que el tribunal la pedirá; pero, si ella fuese supérflua ó redundante, como sucede con frecuencia en los juicios ordinarios, se prescindirá de ella y se resolverá la causa con más presteza.

Art. 57. Este artículo no necesita de fundamentos especiales. Figura en el Código de Procedimientos Civiles, y tiene en su apoyo la larga experiencia de su aplicación.

Entre tratadistas se discuten las ventajas y los inconvenientes de la presentación *simultánea* de los alegatos de las partes, en vez de seguirse el antiguo procedimiento, que hacía alegar primero al actor y luego al reo.

Se ha creído que quedando los autos *en la oficina,* á disposición de las partes, y pudiendo éstas alegar sobre la prueba pro-

les las partes deben presentar su alegato sobre el mérito de la prueba producida.

ARTÍCULO 58

La presentación del alegato no es requisito esencial del juicio, pudiendo las partes renunciar á él; de manera que, vencidos los diez días, se llamará á *autos para sentencia.*

---

ducida según su propio criterio, y sin conocer la manera cómo la contraria aprecie la misma prueba, el término para la presentación de los alegatos debe ser común.

En los alegatos de *bien probado,* no deben discutirse teorías, doctrinas ó principios de derecho, ni menos invocar las prescripciones de las leyes que hagan al fondo del asunto. En los alegatos, lo que legalmente debe hacerse, es demostrar que se han *probado bien* los hechos alegados, dejando que, sobre esa prueba, se aplique y se invoque el derecho que funde el fallo.

Tanto es así que, como se verá más adelante, esos alegatos no son indispensables en los procedimientos establecidos por esta ley, pudiendo llegar el caso de que la sentencia definitiva se pronuncie sin que las partes hayan sido oídas, después de producir la prueba.

Art. 58. Comparando la disposición de este artículo con las que figuran en el Código de Procedimientos, se verá que el término fijado en el artículo 58, para alegar de bien probado, es fatal é improrrogable, de manera que, ni siquiera es necesario acusar rebeldía al que no lo hubiese presentado, quedando decaido su derecho á hacerlo por mera expiración del término señalado por la ley.

ARTÍCULO 59

Ejecutoriada que quede la providencia de *autos* para sentencia, la Corte Suprema pronunciará su fallo dentro de un término que no deberá exceder de cuarenta días.

Art. 59. En los fundamentos del artículo 46 de esta ley, se ha expuesto lo necesario á propósito de la fijación de un término al tribunal para que, dentro de él, pronuncie la sentencia.

Nada tendría que agregarse al respecto, si no fuese que, como no existe sanción penal posible de aplicarse á los ministros del tribunal, si dejasen pasar el término fijado en este artículo sin dictar el fallo definitivo, debe comprenderse que la disposición tiene como objeto indicar á los jueces los propósitos del legislador.

Por otra parte, cuando se trata de tribunales colegiados, es casi imposible establecer y determinar claramente las causas de la demora en un fallo. Para que exista sentencia, es indispensable el acuerdo de opiniones entre la mayoría de los jueces, y ese acuerdo no puede obtenerse en términos y plazos perentorios, si es que, como debe ser, ha de dejarse á los altos magistrados que forman la Corte, la más amplia libertad para el estudio de las causas que deben fallar.

El artículo 59 de esta ley, en cuanto fija un término para el fallo, se encuentra en casi todas las leyes sobre la materia contencioso-administrativa, y si bien en algunas de ellas existe una sanción penal para la retardación en el fallo, — como en la ley nacional de elecciones, — esa disposición nunca afecta á *los magistrados judiciales,* cuya independencia debe ser respetada, sin que penas pecuniarias ó de otra clase, vengan á señalarles el deber de pronunciar una sentencia, cuando no están habilitados para hacerlo, ya sea por las dificultades que el proceso ofrezca, ya sea por exceso de trabajo, ya por otras causas justificadas.

CAPÍTULO SÉPTIMO

De las sentencias

ARTÍCULO 60

Para cada causa contencioso-administrativa deberá producirse un sorteo que designe el orden en que

---

Art. 60. La primera parte de este artículo se limita á hacer aplicable, al juicio contencioso-administrativo, las disposiciones que el Código de Procedimientos establece para el fallo en el recurso de inaplicabilidad de ley.

La única cuestión á que puede dar lugar la primera parte de este artículo, es la que divide la opinión de nuestros abogados: ¿Cuál sistema de sentencias es el preferible? ¿el que se sigue en la Suprema Corte de Justicia Federal, donde el fallo se adopta en un acuerdo oral, y la sentencia se redacta consignando en ella los fundamentos, de manera que todo aparece como la obra *colectiva* de todo el tribunal?; ó ¿el que se sigue en la Suprema Corte de la Provincia, donde cada juez funda *individualmente* su voto; las cuestiones se plantean previamente; y la sentencia tiene por fundamentos los que se consignan en el acta del acuerdo en que cada juez emitió su opinión?

El autor del Código ha sido, durante muchos años, miembro de una y otra Corte Suprema, y, por tanto, se ha visto obligado á practicar uno y otro sistema.

El artículo 60 de esta ley, que establece el que se practica en la Suprema Corte provincial, basta para demostrar que, en su concepto, éste es el preferible, como que tiene que ofrecer mayores garantías de estudio y de acierto.

Si cada juez está obligado á dar la razón de su voto, para hacerlo, le es indispensable estudiar los hechos en todos sus deta-

deben fundar sus votos los ministros de la Suprema Corte. En cuanto á la forma de producir la sentencia, su publicación y notificación, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles á propósito del recurso de inaplicabilidad de ley. Cuando se hubiese hecho acumula-

---

lles y el derecho aplicable al caso. No es posible que se acepte una sentencia, sólo porque otros miembros del tribunal ya hayan estudiado el expediente y hayan proyectado el fallo.

Según los términos del artículo 309 del Código de Procedimientos Civiles, «el voto será fundado», de manera que *cada miembro* del tribunal debe dar los fundamentos de su decisión.

Actualmente, una práctica, contraria al texto de la ley, hace que los acuerdos de los tribunales colegiados, que preceden á las sentencias, hayan perdido mucho de su importancia. Con frecuencia, se ve en los tomos que forman las colecciones de *fallos,* que, en muchos de ellos, sólo el primero de los miembros del tribunal *funda su voto,* limitándose los demás á decir que, «por razones análogas», se adhieren al voto del preopinante.

No ha sido ese el espíritu de la Constitución ni de la ley. Cuando ésta ha dicho que «el voto será fundado», deben darse los fundamentos personalmente por cada juez, aun cuando esto implicase una repetición del voto anterior.

Lo que, generalmente, se hace en la práctica actual de nuestros tribunales colegiados, es lo que se practica en la Corte Suprema de los Estados Unidos, bajo el imperio de una legislación distinta á la nuestra.

Allí *un solo Ministro* expone la opinión de la Corte *(deliver the opinion of the Court),* pero esto lo hace después de haberse acordado el fallo por la unanimidad ó por la mayoría del tribunal. Si hay disidencias, cada juez disidente funda su voto.

De ahí resulta que, aun cuando efectivamente se trate de decisiones de la Suprema Corte norteamericana, con mucha frecuencia

ción de autos, todos los acumulados se tendrán por una sola causa á los efectos del sorteo.

ARTÍCULO 61

Cuando llamados los autos para sentencia, la Suprema Corte se apercibiera de que se ha incurrido en el procedimiento en vicios que anularían la sen-

---

escritores y tribunales, al citar esos fallos, los invoquen como de Marshall, de Chase, de Taney, de Story ó cualquier otro juez que haya sido el que redactó la sentencia.

El propósito, al adoptar para el procedimiento contencioso-administrativo el que establece el Código de Procedimientos, en lo referente á las sentencias de la Corte Suprema, en los casos de inaplicabilidad de ley, es el de que, cada ministro del tribunal funde su voto, aun cuando sus fundamentos sean los mismos de alguno de los preopinantes.

En cuanto al último párrafo del artículo 60, que se refiere á la acumulación de autos, la disposición que allí se consigna no es sino la consecuencia de lo ya establecido en el artículo 19. Para fundar esta última disposición, basta leer lo que allí se ha expuesto.

Art. 61. La circunstancia de que la Suprema Corte sea el tribunal único de lo contencioso-administrativo, no puede bastar para que, en los procedimientos que se producen ante ella en las causas de esta naturaleza, queden purgadas las nulidades por el solo hecho de que el más alto tribunal de la Provincia las haya pasado inapercibidas.

El principio es universal é ineludible: lo que es nulo en su origen, tiene que serlo en sus consecuencias; y, por tanto, las actuaciones que tengan un vicio radical que las invalide, privándolas de efectos legales, no pueden prevalecer, y deben ser declaradas nulas.

tencia si fuese dictada, podrá de oficio mandar subsanar la nulidad ó declarar la nulidad de lo obrado, y mandar reponer los autos al estado en que se hallaban en el punto donde la nulidad se produjo.

Artículo 62

Cuando la sentencia de la Suprema Corte anule una resolución administrativa, no se harán en el fallo

---

Los que han formado ó forman parte de un tribunal colegiado, saben que, durante la sustanciación de la causa, sus miembros tienen poquísimas ocasiones de examinar los expedientes en tramitación, para darse cuenta de la secuela del juicio. Es sólo al dictar sentencia; es sólo, después de la providencia de «autos para definitiva», cuando se estudia la causa para plantear las cuestiones que han de resolverse en la sentencia.

Entonces, el tribunal examina todo el proceso; y es esa la oportunidad en que puede apercibirse de las nulidades en que se haya incurrido en el curso de la causa.

Si esas nulidades existen ¿qué debe hacer la Suprema Corte? ¿Fallar, á pesar de ellas, *á sabiendas* de que su sentencia se basaría en un procedimiento vicioso?

El artículo 61 de esta ley, dando al tribunal la facultad de anular *de oficio* todo lo actuado después de producida la *nulidad*, tiene el objeto de impedir que esto se haga.

Si, en vez de ser la Corte Suprema la que se apercibiese de esas nulidades, fuesen las partes las que las viesen, se ha creído que debiera autorizárseles á que lo denuncien, al tribunal, para que éste proceda como lo estime de derecho procesal.

Este artículo 61 tiene muchas ventajas. Inconvenientes no se le han encontrado.

Art. 62. Se ha dicho, al determinar la naturaleza de las causas

declaraciones respecto á los derechos reales, civiles ó de otra naturaleza, que las partes pretendan tener,

---

contencioso-administrativas, que en ellas no se discuten sino aquellas cuestiones, entre la administración pública y los particulares, que *ratione materiæ*, excluyen la jurisdicción judicial.

El conjunto de resoluciones que forma la materia contencioso-administrativa, — todos aquellos actos que crean relaciones de derecho entre los particulares y la autoridad administrativa, y en los que ésta ha procedido como poder público y no como persona jurídica, — es lo único que puede servir de motivo á un fallo del tribunal de lo contencioso-administrativo.

Para decidir respecto de esos actos, agenos á la jurisdicción civil ordinaria, la Suprema Corte sólo necesita aplicar las leyes ó disposiciones administrativas que funden la acción.

Pero, entra en lo posible, — y en la práctica hoy es muy frecuente, — que las partes, al discutir sus intereses, invoquen y hagan valer derechos que no están incluídos entre lo que forma el derecho administrativo, y que, por consiguiente, no pueden ni deben ser resueltos por los tribunales de esta jurisdicción.

Se han visto expedientes *administrativos* en que se han ventilado cuestiones de mejor derecho á un inmueble, sobre propiedad y dominio de bienes raíces; y, lo que es más grave, se han visto resoluciones administrativas decidiendo sobre esos puntos.

Como se comprende, es seguro que, en más de una ocasión, esos expedientes motivarán demandas contencioso-administrativas ante la Suprema Corte, como tribunal de esta materia.

Debe suponerse que, cualquiera que fuese la composición personal de ese alto tribunal, nunca incurriría en el error de confundir lo que es de la jurisdicción civil ordinaria con lo que pertenece á la jurisdicción extraordinaria de lo contencioso-administrativo.

Sin embargo, siguiendo el sistema sajón, que descuida el estilo literario y no se preocupa de incurrir en redundancias, á trueque de tener una ley clara, se ha creído que debía incluir en el código la disposición categórica que consigna el artículo 62.

Supóngase que llega hasta la Suprema Corte un expediente en

debiendo el fallo limitarse á resolver el punto que haya dado lugar al juicio contencioso-administrativo.

Artículo 63

La Suprema Corte, al pronunciar la sentencia definitiva, deberá resolver, ante todo, las excepciones que hubiesen sido opuestas al contestar la demanda, y si la admisión de alguna de ellas terminase el pleito, no hará pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto.

---

que el poder administrativo ha resuelto una cuestión de derecho civil, reconociendo ó negando derechos reales á un particular; la Corte no se pronunciará sobre el fondo del asunto, limitándose á anular la resolución administrativa por haber ultrapasado sus facultades la administración demandada.

Art. 63. Se ha establecido, al estatuir respecto á las excepciones, que, cuando éstas no hubiesen sido opuestas como articulación previa, podrán oponerse al contestar la demanda.

El artículo 63 responde á completar aquellas disposiciones.

Entra en lo posible que alguna de las excepciones opuestas fuese pertinente, y que, resuelta favorablemente, terminase el juicio, sin necesidad de que el tribunal se pronunciase sobre el fondo.

Es esto todo lo que el artículo establece.

Si, por el contrario, las excepciones fuesen rechazadas en la sentencia definitiva, el fallo resolverá lo que corresponde sobre el fondo del asunto.

ARTÍCULO 64

La sentencia de la Corte Suprema debe reducirse al caso concreto en que se produce el fallo, no pudiendo dictarse resoluciones con carácter general, ni que importen la interpretación de una ley ó de una disposición administrativa en el sentido de que ella

---

Art. 64. Es un principio general, reconocido universalmente, el de que ningún juez tiene atribuciones para hacer declaraciones abstractas, con un carácter general.

No es permitido á los tribunales salir de su esfera, limitada por el proceso en que resuelven, para dar reglas generales sobre eventualidades futuras, ajenas á las partes que intervienen en ese juicio. Sólo se deben resolver las cuestiones particulares, fundadas en hechos consumados y de los cuales los interesados hayan recurrido en tiempo y forma, dando así á sus fallos un carácter de aplicación inmediata y directa, eminentemente real y positivo; sin que ellos puedan ser tachados de que son declaraciones abstractas ó puramente doctrinales, que no resuelven un caso concreto *sub judice,* sino que dan reglas de interpretación generales sobre resoluciones administrativas, sin determinación precisa á un acto administrativo determinado.

El artículo 64 de la ley hace imperativo el deber de la Suprema Corte de resolver *el caso concreto,* sometido á su decisión, según se presente en la causa, con sus circunstancias y modalidades peculiares, y sin poder, por razón alguna, dar al fallo tal carácter de generalidad que, más que una sentencia en una causa determinada, sea la interpretación de la ley ó disposición aplicada por el poder administrador al adoptar una resolución.

Algo más: uno, dos, diez fallos del tribunal contencioso-administrativo, sobre una materia dada, formarán la jurisprudencia á

deba aplicarse á personas ajenas al pleito en que la resolución se dicte.

ARTÍCULO 65

Las sentencias de la Suprema Corte, como tribunal de lo contencioso-administrativo, no podrán ser invocadas ante los tribunales ordinarios contra terceros, como prueba del reconocimiento de derechos reales, por más que éstos hayan sido invocados y discutidos en el juicio contencioso-administrativo.

---

su respecto; pero no inhabilitarán á los que se crean perjudicados por resoluciones posteriores á aquellos fallos á iniciar los juicios á que crean tener derecho.

Art. 65. Un particular puede vencer al poder administrador en un juicio contencioso-administrativo; pero un tercero puede pretender mejores derechos que el vencedor, en un juicio ordinario.

Si la decisión de la Suprema Corte, reconociendo los derechos del particular en contra del poder público, hubiese de tomarse como una decisión definitiva con respecto á esos derechos, se produciría la doble injusticia de aplicar los efectos de la cosa juzgada á quien no intervino en el juicio contencioso-administrativo y, acaso, no tuvo noticias de él, y de aplicar las decisiones de este juicio, de jurisdicción extraordinaria, á un juicio ordinario.

Ningún tribunal ordinario aceptaría, como prueba decisiva, los fallos de la Suprema Corte en las causas contencioso-administrativas; pero es más correcto y más conveniente que la disposición quede establecida en un artículo de la misma ley.

De ese modo, no podrá tenerse duda respecto del alcance de los fallos de la Corte Suprema, en ejercicio de esta jurisdicción extraordinaria.

CAPITULO OCTAVO

De los recursos contra las sentencias

ARTÍCULO 66

Notificada la sentencia definitiva de la Suprema Corte en un juicio contencioso-administrativo, las partes podrán, dentro de los cinco días siguientes, deducir los recursos:

1° De aclaración de la sentencia;

2° De revisión;

3° De nulidad.

Art. 66. En todas las legislaciones procesales del mundo, desde los más remotos tiempos, se ha dado recurso contra las sentencias definitivas de los tribunales que entendían de ciertas causas *en única instancia.*

Por más que se trate del más alto tribunal de la provincia; por más que se pueda tener seguridad absoluta de que siempre la Corte Suprema fallará dentro de las prescripciones de la ley, y de acuerdo con la ciencia y conciencia de sus miembros, no es posible dejar de abrir la puerta á la revisión de sus fallos, cuando causas poderosas lo motiven.

Los tres recursos que se autorizan en este artículo 66 figuran, no sólo en las leyes que reglamentan el procedimiento contencioso-administrativo en otras partes, sino también en nuestras propias leyes de procedimientos civiles en lo nacional y en lo provincial.

§ 1º Del recurso de aclaración

ARTÍCULO 67

El recurso de aclaración deberá interponerse por escrito, y precisando los puntos de la parte disposi-

---

Art. 67. El recurso de *aclaración* de una sentencia, no es propiamente un recurso *en contra* del fallo. En muchos casos, un punto de la decisión no es bastante claro, y las partes piden al tribunal, que ya no puede modificar su decisión una vez dictada, que *aclare* ese concepto.

En ningún caso, la Suprema Corte puede modificar la parte dispositiva de su fallo, so pretexto de aclararlo.

Así, por ejemplo, si la sentencia ha dejado sin efecto la resolución administrativa, motivo del juicio, y la parte, que pretende la aclaración, argumentase de manera que procurase que, al aclarar el fallo, se confirmase aquella resolución, ese recurso no sería de *aclaración*, sino un verdadero recurso de revisión, puesto que la apelación se deduciría ante la misma instancia.

Para que la aclaración proceda, es menester que la obscuridad alegada exista en la parte dispositiva del fallo; pero, si se alega omisiones en él, ya sea porque el tribunal no se hubiese pronunciado sobre puntos alegados por las partes, ya fuese porque pudiesen surgir dudas á las partes sobre puntos no resueltos por la sentencia, la Suprema Corte no debe hacer lugar al recurso de aclaración.

Como se comprende, tratándose únicamente de que el tribunal precise con claridad lo que ya ha decidido en un fallo notificado á las partes, éstas no tienen el derecho de producir un nuevo juicio, una nueva controversia judicial, con respecto al alcance de los términos empleados por la Suprema Corte en su sentencia.

Lo único que pueden enunciar son los puntos dudosos del fallo y los motivos de la duda, á fin de que el tribunal, sin trá-

tiva del fallo que el recurrente no encuentra suficientemente claro.

ARTÍCULO 68

No dará lugar al recurso de aclaración:

1° La sentencia que se limita á declarar sin efecto la resolución administrativa, motivo del juicio, aun cuando no haga pronunciamientos respecto de los demás puntos comprendidos en la demanda;

---

mite alguno, aclare su propio fallo ya pronunciado; aclaración que, como se comprende, no puede modificar el fondo del asunto.

Se ha producido un caso que puede repetirse con frecuencia. La sentencia, por un error evidente, en la parte dispositiva, establecía que condenaba «al *demandado* don A. B.». Sin embargo, A. B. era el *demandante*; de manera que mientras que todo el fallo concurría á condenar á C. D., que era el *demandado*, el nombre de A. B., puesto en la sentencia como el del condenado, hacía aparecer á éste como vencido.

No se ocurrió al tribunal pidiendo la rectificación del error material, puesto que éste sólo se fundaba en la propia apreciación de la parte, sino que se pidió la *aclaración* de la sentencia, haciendo notar la contradicción que existía entre la designación de *demandado*, dada á A. B., y el nombre de éste que era el del demandante.

El tribunal *aclaró* su fallo, rectificando el error.

Art. 68. *Inciso 1°* En muchas de las páginas precedentes, se ha establecido con claridad completa, cuál es el carácter del juicio contencioso-administrativo.

De esta exposición, resulta que la decisión de la Suprema Corte,

2° Las dudas que pueden surgir sobre puntos no discutidos en los autos ó no resueltos en la sentencia, aun cuando tengan atingencia con el juicio, como consecuencia del fallo;

---

al respecto, no debe tener más alcance que el de decidir sobre la ejecución ó la anulación de la resolución administrativa que motivó la demanda.

Sin embargo, al deducirse la demanda, — sobre todo cuando se trate de derechos reales, — es probable que el actor, creyendo mejorar su derecho, aduzca en su escrito argumentos y formule peticiones que, teniendo atingencias más ó menos directas con la resolución objetada, no necesiten ser resueltas en la sentencia definitiva.

El inciso 1° del artículo 68 de esta ley responde á ese propósito.

Por él, se establece que si la Corte Suprema hubiese resuelto el punto capital en el litigio contencioso-administrativo, es decir, si se hubiese pronunciado en cuanto á la resolución administrativa que forma la base del juicio, no podrá deducirse el recurso de *aclaración*, so pretexto de que la Suprema Corte no se hubiese pronunciado sobre algún punto discutido en el juicio.

A diferencia de las causas civiles ordinarias, en que los tribunales están obligados á pronunciarse sobre *todos* los puntos alegados por las partes, en los juicios contencioso-administrativos, no debe la Suprema Corte pronunciarse sino sobre aquéllos que sustancial y taxativamente se refieran á la materia en litigio.

Inciso 2° Es muy frecuente que un fallo produzca consecuencias no previstas en aquél, ó que afecte puntos no discutidos por las partes ni resueltos en la sentencia. La situación jurídica de los terceros, que no han intervenido en el juicio, y á quienes pueda afectar más ó menos directamente la sentencia, puede ser uno de los tantos puntos á que se refiere el inciso 2° del artículo 68 de esta ley.

Por esta disposición, se establece que la omisión de la Suprema

3° La ambigüedad ú obscuridad que resulte de la contradicción de los considerandos, aun cuando esa contradicción sea efectiva, si ella no existe en la parte dispositiva de la sentencia;

ARTÍCULO 69

El recurso de aclaración será resuelto por la Su-

Corte de pronunciarse á su respecto, no autoriza el recurso de *aclaración*, puesto que el tribunal no puede ni debe pronunciarse sobre puntos que no han sido materia del juicio. Por otra parte, no es posible exigir que la Suprema Corte, resolviendo una cuestión entre un particular y la administración, venga á estatuir sobre personas y derechos que no han estado en el pleito, por más que pueden tener con él alguna atingencia más ó menos directa.

Inciso 3° El inciso 3° del artículo 68 viene á dejar claramente establecido el principio de que, si bien los considerandos sirven para dar los fundamentos de un fallo, la parte dispositiva de éste es *lo único* que constituye la decisión.

Si por evento resultase, como se ha visto alguna vez, que uno ó más considerandos apareciesen en contradicción con el fallo, en su parte dispositiva, no debe admitirse el recurso de aclaración desde que no ofrezca dudas ni contradicciones *la sentencia* propiamente dicha.

Art. 69. Como se ha dicho más adelante, la *aclaración* de un fallo no es materia contenciosa entre las partes. Es el mismo tribunal que ha dictado la resolución, el que puede explicar el alcance de sus términos dudosos, si es que la duda verdaderamente existe.

Para que la aclaración se produzca, basta que la parte, que tenga la duda, la manifieste á la Suprema Corte, la que debe resolver, sin dar trámite alguno al pedido, puesto que esa sustanciación no tendría razón de ser.

prema Corte, dentro de los tres días después de deducido, sin sustanciación alguna.

ARTÍCULO 70

La interposición del recurso de aclaración interrumpe el término para poderse deducir el de revi-

---

¿Qué se ganaría con correr traslado á la parte contraria del escrito en que se pidiese la aclaración de un fallo?

Supóngase que ese traslado se corriese, y que se evacuara sosteniendo que la aclaración no era necesaria, por cuanto el fallo no ofrecía dudas con respecto á lo que decidía. ¿Qué haría el tribunal en este caso?

Forzosamente tendría que dictar sentencia, diciendo lo que entendía haber dicho en su fallo; es decir, *aclarándolo,* como puede y debe hacerse sin ese trámite inútil del traslado.

Art. 70. La falta de un artículo semejante á éste, ha dado lugar á que una jurisprudencia contradictoria se haya producido en los tribunales ordinarios, á propósito de un punto que puede tener grave importancia.

El término para apelar y decir de nulidad de una sentencia, es un término fatal y perentorio, que empieza á correr desde que se notifica la sentencia. Esta es la regla general; pero cuando se pide *aclaración* de la sentencia, ¿debe correr el término para apelar, á pesar de que la sentencia haya sido sometida de nuevo al tribunal?

En la práctica, se ha conseguido que el término se computase sólo desde la notificación del auto aclaratorio de la sentencia, de manera que, por el hecho de pedir la aclaración y de que la tramitación de ésta demorase los días que la ley señala para que una sentencia pueda ser apelada, la parte que se sentía agraviada, no perdía su derecho para entablar el recurso de alzada.

sión, y cualquiera que fuese el resultado de aquél, podrá interponerse éste.

§ 2° **Del recurso de revisión**

ARTÍCULO 71

El recurso de revisión procederá:

1° Si en la sentencia resultase contradicción entre los puntos contenidos en la parte dispositiva del fallo. Para deducir este recurso, con este

---

En el juicio contencioso-administrativo, no hay apelación; pero el recurso de revisión, ante la misma Suprema Corte, tiene, más ó menos, el carácter de aquélla.

Para evitar que, en esta clase de juicios, pueda suceder lo que se ha recordado que ha acontecido en la jurisprudencia ordinaria, se ha sancionado el artículo 70 de esta ley.

Basta que el recurso de aclaración se presente, para que quede suspendido el término para deducir el de revisión. La razón es obvia. Este último recurso, en muchos casos, dependerá de la aclaración que la Corte Suprema haga de su propio fallo.

No hay, propiamente, sentencia definitiva, sino después que el tribunal ha pronunciado su última palabra. Entonces es cuando debe empezar á contarse el término para apelar.

En nuestro caso, es sólo después que la Suprema Corte se haya pronunciado en la aclaración solicitada, cuando debe empezar á correr el término para deducir el recurso de revisión.

Art. 71. El recurso de revisión, que existe desde los romanos, es uno de aquéllos en que menos éxito deben esperar las partes que lo deduzcan.

El conde de la Cañada, en su sabia enseñanza práctica, hablando del recurso de súplica, que es este mismo, dice que el

fundamento, no bastará que exista contradicción entre unos considerandos y otros, ó entre los considerandos y la sentencia, siendo indispensable que la contradicción exista en la misma parte dispositiva;

2º Si en dos causas contencioso-administrativas, seguidas por las mismas partes, y con idénticos fines, aunque sobre distintos actos del poder administrador, se dictaran sentencias contradictorias;

---

recurrente tiene que luchar, ante todo, con la natural vanidad y amor propio de los que dictaron el fallo recurrido, los que, difícilmente reconocerán su error, si es que éste ha existido.

No debe serse tan pesimista. Tratándose de un tribunal como la Suprema Corte, debe tenerse fe en que los miembros que la componen, pospongan siempre sus sentimientos de hombres, «su amor propio», como dice el conde de la Cañada, á la verdad jurídica que se les demuestre evidenciada en un recurso de revisión.

Pero, cualesquiera que fueran las opiniones, sancionándose un código de procedimientos, para un juicio *único,* y ante un tribunal *único,* no podía dejar de establecerse el recurso de revisión para aquellos casos en que fuese posible que, legal y equitativamente, el fallo pudiese y debiese ser reformado, por circunstancias determinadas.

Esas circunstancias, están enumeradas en los incisos del artículo 71.

Inciso 1º En el texto mismo del inciso primero del artículo, está explicado el alcance de la disposición.

Procederá la revisión de la sentencia si, en *su parte dispositiva,* existiesen contradicciones que hiciesen imposible su ejecución. Aun

3º Si, después de dictada la sentencia, se recobrasen ó se descubriesen documentos decisivos, que la parte ignoraba que existiesen ó no pudo presentarlos por fuerza mayor ó por obra de la parte en cuyo favor se hubiese dictado el fallo;

4º Si la sentencia hubiera sido dictada apoyándose en documentos cuya falsedad hubiese sido declarada antes del fallo, y este hecho no se hubiese alegado en el juicio, ó se declarase después de la sentencia;

---

cuando el caso parezca inverosímil, puede afirmarse que suele presentarse, y es bueno que la ley lo tenga presente.

Inciso 2º El inciso segundo de este artículo es mucho más importante, en cuanto á su fondo. Él figura en muchas leyes de lo contencioso-administrativo, y tiene su punto de contacto con las disposiciones que autorizan la acumulación de autos, buscando que una sola é idéntica resolución afecte *á todos los casos* semejantes, provocados por una misma resolución administrativa, aun cuando sean muchos los interesados.

Con cuánta más razón no debiera buscarse que cuando se trata de las mismas partes, que persiguen los mismos fines, los fallos sean siempre los mismos, aun cuando se trate de actos distintos del poder público, pero que afecten los mismos derechos.

No debe suponerse que este inciso tenga otro alcance que el que taxativamente tienen sus palabras. Un ejemplo lo hará más claro.

Supóngase que una disposición administrativa, pretendiendo aplicar ó reglamentar el Código Rural, ordena que todos los propietarios de campos, hagan en ellos una obra determinada. Supóngase que un mismo individuo es dueño de dos ó más campos situados en distintos puntos de la Provincia, y que creyendo vulnerados sus derechos, ocurre al tribunal de lo contencioso-admi-

5° Si la sentencia se hubiese dictado sólo en mérito de la prueba testimonial y los testigos fuesen condenados por falso testimonio dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento á la decisión;

6° Si se probase que existió prevaricato, cohecho ó violencia al dictarse la sentencia.

---

nistrativo con tantas demandas cuantos son sus campos. Supóngase que, siendo ello facultativo en el tribunal, no se decretase la acumulación de autos, y que cada expediente se siguiese por cuerda separada, de manera que se fallasen unos después que los otros.

Si dos de esas sentencias fueran contradictorias entre sí, el particular, dueño de todos los pleitos, podría deducir el recurso de revisión; puesto que, para los efectos de estos juicios, cada orden del poder administrativo, respecto de cada uno de los campos del demandante, debería tomarse como un acto distinto.

No parece necesario decir que la deducción del recurso de revisión, en los casos del inciso 2° del artículo 71, traiga forzosamente, como consecuencia, el que la Suprema Corte deba amoldar su segunda sentencia á lo que hubiese resuelto en la primera.

No. Todo el derecho de la parte se reduce á hacer notar al tribunal la contradicción en que ha incurrido; pero éste puede mantener su fallo, si lo cree justo, aun cuando no pueda ya modificar el que hubiese pasado en autoridad de cosa juzgada.

Incisos 3°, 4° y 5° Los tres incisos finales del artículo 71, no necesitan más comentarios que sus propias palabras.

La justicia no puede dejar de oir la voz de aquéllos que, condenados en virtud de un error ó de un delito ajeno, pueden producir la prueba que les faltó en el momento oportuno, después que la sentencia se ha dictado.

Esos incisos, por otra parte, figuran en nuestras leyes procesales nacionales y provinciales.

ARTÍCULO 72

En los casos de los incisos 3°, 4°, 5° y 6° del artículo anterior, el término para deducir el recurso de revisión es ilimitado, salvo lo resuelto sobre prescripción en el Código Civil, pudiendo promoverse en cualquier momento, después de producidos los hechos en que se funda.

ARTÍCULO 73

Las decisiones de la Suprema Corte sobre compe-

Art. 72. En este caso, el recurso de revisión es como la acción de nulidad del derecho romano y del derecho español antiguo. No tiene término fatal porque depende de hechos agenos á la voluntad de las partes, y que no deben producirse fatalmente en un intervalo de tiempo determinado.

Efectivamente: la adquisición de documentos, cuya existencia se ignoraba, así como la declaración judicial de la falsedad de algunos documentos ó de algunos testimonios, no puede exigirse que se haga en un breve lapso, fijado de antemano por la ley.

Pero, como si tampoco se dijese nada á este respecto, las partes no sabrían cómo proceder, si alguno de los hechos enumerados en los incisos á que se refiere el artículo 72, se produjese mucho tiempo después de dictada la sentencia, estableciendo la ley que la revisión puede promoverse, *en cualquiera época,* después de producido el hecho en que se funda, no hay ya lugar á duda alguna.

Art. 73. Esta es otra excepción á la regla establecida, respecto al recurso de revisión.

tencia, en materia contencioso-administrativa, no dan lugar al recurso de revisión.

ARTÍCULO 74

En ningún caso la Suprema Corte conocerá en un recurso de revisión sino con la totalidad de sus miembros.

ARTÍCULO 75

Al deducir el recurso de revisión, con el escrito de demanda se acompañarán todas las pruebas que

---

No es posible que, cuando se trata de un incidente como el de competencia, pueda admitirse el recurso de revisión del fallo que lo resuelva. Si ese fallo declarase la competencia del tribunal para entender en el asunto, y luego resultase que la Corte es incompetente, ella misma declarará de oficio su incompetencia. Si, por el contrario, la Corte se declara incompetente, y las partes ocurriesen ante otros tribunales, en esa jurisdicción, podrían discutir la cuestión de competencia; y, por otra vía, distinta de la contencioso-administrativa, el caso podría llegar hasta la misma Corte Suprema para que resolviese algún conflicto que pudieran promover los jueces que no se considerasen competentes.

No es, pues, ni siquiera necesario el recurso de revisión para los casos á que se refiere el artículo 73 de esta ley.

Art. 74. Esta disposición es simplemente una garantía de mayor acierto dada á las partes.

Si la sentencia debe dictarse con la integridad de los miembros del tribunal, con más razón deben estar presentes todos los miembros de la Suprema Corte cuando se trate de la revisión de aquella sentencia.

constaren de documentos públicos ó privados, en que la parte funde su recurso.

Igualmente ofrecerá la lista de testigos, cuyo número no podrá pasar de diez.

Si el recurrente no tuviese á mano los documentos á que se refiere el inciso 3°, los individualizará con la precisión posible, indicando la oficina, registro ó archivo en que se encuentran ó particular que los tenga en su poder.

ARTÍCULO 76

Inmediatamente después, la Corte conferirá vista, por diez días, al Procurador General de la misma, quien deberá pronunciarse sobre la procedencia ó improcedencia del recurso.

Evacuada la vista, se correrá el traslado á la contraparte, por el término de diez días.

Es atribución exclusiva de la Corte, abrir la causa á prueba por un término ordinario, que no podrá exceder de veinte días.

Pasado este término, el Secretario dará cuenta de su vencimiento, y la Corte llamará *autos* y resolverá, sin recurso alguno, dentro de los cuarenta días siguientes.

§ 5° **Del recurso de nulidad**

ARTÍCULO 77

El recurso de nulidad procederá:

1° Cuando en la sentencia se hubiese omitido fallar sobre alguna de las cuestiones pertinentes, planteadas en la demanda ó en la contestación,

---

Art. 77. El recurso de nulidad de una sentencia de la Suprema Corte, debe reputarse aún más insólito que cualquiera de los demás que se dan contra las sentencias en materia contencioso-administrativa. Es muy difícil que, tratándose de tan alto tribunal, se produzcan nulidades capaces de autorizar este recurso.

Sin embargo, es indispensable que la ley prevea los casos en que el recurso puede deducirse, y ese es el objeto del artículo 77.

Inciso 1° Este primer inciso necesita una explicación. Se ha dicho en distintos puntos de estos comentarios, que la Suprema Corte no está obligada á resolver *todas* las cuestiones que las partes discutan en la demanda y en la contestación. Basta que la parte dispositiva del fallo *confirme ó deje sin efecto* la resolución administrativa, que motiva el juicio, para que la sentencia no pueda ser impugnada de nulidad.

La jurisprudencia de los países donde esta clase de juicios existe, ha establecido que la absolución de la demanda, sin limitación alguna, decide sobre todos sus extremos; y, con aquella decisión, quedan resueltas todas las cuestiones planteadas. Es posible, y hasta es lo frecuente, que, en la sentencia, se haga una prolija referencia de la demanda y de sus capítulos, con sus fundamentos de hecho y de derecho, y que, en la parte resolutiva, sólo se limite á la absolución de la autoridad administrativa demandada, en términos absolutos y generales, y sin entrar á resolver una por una las cuestiones propuestas.

siempre que el fallo de la Suprema Corte no se limitase á confirmar ó dejar sin efecto el acto administrativo, materia del juicio;

2º Cuando, en la tramitación del juicio, se hubie-

En todos los casos, en que la sentencia se ha pronunciado en esa forma, el recurso de nulidad ha sido desestimado.

Pero puede acontecer que, no habiéndose opuesto excepciones, como artículo previo, éstas se hayan opuesto al contestar la demanda; y, en este caso, aun cuando la jurisprudencia universal esté conforme en que la absolución de la demanda ó la revocación de la resolución administrativa, importan resolver todas las cuestiones *pertinentes*, propuestas por las partes, esto debe entenderse sólo en cuanto al fondo del asunto, pero no en cuanto á las excepciones.

Por esta razón, se ha establecido claramente, en el inciso 1º del artículo 77 de esta ley, que procederá el recurso de nulidad cuando la sentencia dejase de proveer á alguna de las cuestiones *pertinentes* que se hubiesen propuesto en la demanda ó en la contestación; pero, agrega el artículo, que si el fallo se hubiese limitado á confirmar ó á dejar sin efecto la resolución administrativa, entonces el recurso de nulidad no procede por los motivos del inciso 1º del artículo 77.

Inciso 2º Puede suceder que, dado el cúmulo de atenciones que pesa sobre la Suprema Corte, no se aperciba, en la secuela de un juicio contencioso-administrativo, de que se ha producido una nulidad radical; y como la omisión de un trámite esencial invalida todas las actuaciones posteriores en los autos, la jurisprudencia constante, en lo ordinario como en lo contencioso-administrativo, manda que, declarada la nulidad, los autos se repongan al estado en que se hallaban cuando la omisión se cometió.

Si, durante la secuela del juicio, se notasen por el tribunal ó por las partes los vicios que anulan el procedimiento, ellos serían reparados, de oficio ó á petición de interesado, antes de que la sentencia se dictase; pero, una vez pronunciado el fallo, no hay

ran omitido procedimientos sustanciales ó se hubiesen producido vicios radicales que invaliden las actuaciones; y, durante el juicio, no se hubieran mandado subsanar.

---

más medio de regularizar el procedimiento que anulando todo lo que se ha producido con posterioridad á la nulidad, y para esto es menester autorizar ese recurso para ante la misma Suprema Corte.

El artículo 77, inciso 2°, así lo establece; pero como es posible que, habiéndose producido nulidades durante la sustanciación de la causa, ellas hayan sido purgadas antes de dictarse la sentencia, el inciso establece categóricamente que, si tal hecho se hubiese producido, no podrá interponerse el recurso de nulidad después de la sentencia.

Inciso 3° En derecho, el mandatario no tiene más facultades que aquéllas que le están expresamente concedidas por el mandante y aquéllas que fuesen indispensables para la ejecución de su cometido. Para transar, como para reconocer obligaciones, se requiere poder especial.

En esta ley, se ha negado hasta al mismo Ministerio Fiscal el derecho de avenirse á las pretensiones del demandante y negarse á contestar la demanda, como representante del Poder Ejecutivo de la Provincia.

Igual prohibición se ha hecho para los representantes de las demás autoridades administrativas.

Pero puede suceder que un mandatario, excediendo su mandato ó engañando á la Corte Suprema, haga reconocimientos ó transacciones para los que no ha estado debidamente autorizado; y, en ese caso, el recurso de nulidad debe servir para dejar sin efecto una sentencia dictada sobre la base de un error ó de una mentira.

En circunstancias tales, nadie debiera tener más interés que la Suprema Corte misma en que su fallo fuese anulado; pero, como no es posible darle de oficio la potestad de anular su propia sen-

3° Cuando resultase que los representantes de la autoridad administrativa hubiesen procedido á hacer reconocimientos ó transacciones, sin las autorizaciones legales correspondientes.

ARTÍCULO 78

En todo caso en que se deduzca el recurso de nulidad, la Corte Suprema correrá traslado á la parte contraria por cinco días; y, con la contestación ó sin ella, vencido que sea aquel término, resolverá el

---

tencia, es menester que el recurso sea deducido por alguno de los interesados á quienes afecte aquella resolución.

Art. 78. En este recurso, á diferencia del de aclaración, la ley establece una sustanciación rápida del escrito en que aquél se deduzca.

La explicación está en la diferencia entre los dos recursos. En el de aclaración, la parte que no lo intenta, no tiene motivo para ser oída, puesto que no es ella, sino el tribunal mismo quien debe dar al fallo su verdadera y única interpretación. En el de nulidad, es indispensable oír á la contraparte, puesto que, cualquiera que sea la causal que se invoque, debe ser oída la defensa de aquel que vendría á ser perjudicado si la sentencia se anulase.

Por otra parte, en muchas circunstancias, los fundamentos de la nulidad pueden afectar personalmente á la parte que hubiese sido favorecida por la sentencia, como si se tratase, por ejemplo, del inciso 3° del artículo 77.

El término para expedirse la parte contraria en el traslado, así como el indicado á la Corte Suprema para que pronuncie su

recurso dentro de los otros cinco días siguientes al vencimiento de los primeros.

CAPÍTULO NOVENO

De la ejecución de las sentencias

ARTÍCULO 79

Cuando la sentencia de la Suprema Corte sea contraria á la resolución de la autoridad administrativa,

---

sentencia, es tan breve, que no perjudicará, seguramente, con la demora, los intereses que pueden estar afectados por el juicio en que estas actuaciones se produzcan.

Art. 79. En el procedimiento ordinario, después de la sentencia declaratoria de los derechos, se promueve, con frecuencia, *otro juicio* para la ejecución de la sentencia; y, á veces, otro más para la estimación de los daños y perjuicios que el acto administrativo hubiese causado.

Dentro de la manera cómo se deben apreciar los juicios contencioso-administrativos, no puede admitirse que, obtenido un fallo que condene á la administración, tenga que seguirse otro juicio contencioso-administrativo ó civil ordinario, para hacer efectiva aquella condena.

Por el contrario. El artículo 159 de la Constitución de Buenos Aires, tomado de la ley norteamericana que creó la Corte de Reclamos *(The Court of the Claims)*, ha autorizado á la Suprema Corte á hacer cumplir *directamente*, por los empleados de la administración, sus propias resoluciones, en los asuntos contencioso-administrativos, cuando el poder administrador no las cumpliese dentro de un plazo perentorio; de manera que es la misma Constitución la que ha creido que, en esta clase de causas, el juicio

que hubiese motivado el juicio, una vez consentida ó ejecutoriada se comunicará, en testimonio, á la parte vencida, intimándole le dé su debido cumplimiento dentro del término fijado en aquélla. Esta comunicación deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes al fallo.

ARTÍCULO 80

Cuando la autoridad administrativa, vencida en el juicio, considerase necesaria la suspensión de la eje-

---

contencioso-administrativo no termina con la sentencia declaratoria de los derechos, sino que debe proseguirse hasta la ejecución de la sentencia ya dictada.

El artículo 79 de la ley, al mandar que la resolución condenatoria le sea comunicada á la autoridad vencida en el juicio, con la intimación de que debe cumplirla dentro del término fijado en ella, es preparando la aplicación del artículo 159 de la Constitución, si, por evento, fuese desacatado el mandato de la Suprema Corte.

En las legislaciones europeas, no se encuentra una legislación semejante á la que aquí se establece, porque el artículo 159 de nuestra Constitución, que la reclama é impone, no figura en ninguna otra Constitución. Pero, en la legislación norteamericana, se encontrará algo semejante á lo sancionado, puesto que allí se ha llegado hasta establecer que se crearían impuestos *ad hoc,* si fuesen necesarios, para cumplir los fallos de la *Court of the Claims*, que es, *mutatis mutandis,* un tribunal de lo contencioso-administrativo.

El artículo 79 sólo prepara el terreno para la ejecución de la sentencia, sin que intervengan las partes. Los artículos siguientes son los que tienen más importancia.

Art. 80. Como, en muchos casos, la ejecución de la sentencia,

cución de la sentencia, lo comunicará así á la Suprema Corte, dentro de los cinco días después de recibida la copia del fallo, con declaración de estar dispuesta á indemnizar los perjuicios que causare la

---

que hubiese dictado la Suprema Corte en contra de una resolución administrativa, podría producir perjuicios graves á la cosa pública, la ley autoriza á la autoridad administrativa, vencida en el juicio, para que pida la suspensión de la ejecución de la sentencia, dando las razones de orden público que exijan esa suspensión.

Es menester no perder de vista que el juicio contencioso-administrativo es un pleito en que, de un lado, está el derecho *particular,* lesionado por una resolución administrativa, y, del otro, el interés público, representado por la autoridad que dictó la resolución impugnada.

Del hecho de que la autoridad haya lesionado efectivamente el derecho privado, no puede deducirse la consecuencia de que los motivos públicos que aconsejaron la medida, objeto del juicio, hayan dejado de tener necesidad de ser atendidos.

El particular, vencedor en el juicio, tendrá derecho á ser indemnizado; pero el interés público debe ser preferido si la resolución atacada entrañaba una medida necesaria y urgente.

Con ese objeto, se ha sancionado el artículo 80 de esta ley, por el que, se verá, se entrega al juicio exclusivo de la Suprema Corte la decisión sobre la oportunidad de suspender la ejecución de la sentencia, así como la estimación del *quantum* de la indemnización que ha de abonarse al particular, vencedor por aquella suspensión.

Poco se podrá encontrar en la legislación y en la jurisprudencia europea á este respecto; porque como, en la generalidad de aquellas legislaciones, la demanda contencioso-administrativa no suspende la ejecución de la resolución administrativa que la motiva, sucede que, generalmente, cuando llega la sentencia del tribunal, que anula aquella resolución, ya está ella ejecutoriada; y la sentencia

suspensión; en cuyo caso, la misma Suprema Corte estimará la indemnización y previos los informes que creyese necesarios.

ARTÍCULO 81

Si la sentencia recayese sobre bienes que la autoridad administrativa estuviese autorizada á expropiar,

---

favorable al particular tiene que traducirse en el pago de daños é intereses.

Entre nosotros, y dada la manera como se ha proyectado en esta ley lo relativo á la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa impugnada y de la sentencia contraria á la administración, el particular no siente perjuicio alguno, puesto que, en todos los casos, la ley se ha preocupado de garantizarle sus derechos y salvaguardar sus intereses.

Art. 81. En muchos casos, el poder público dicta una resolución con la que, á sabiendas, vulnera derechos particulares, porque simultáneamente promueve la sanción de la ley que autorice la medida; ya sea por medio de la expropiación, si se trata de una obra pública; ya sea por medio de indemnizaciones, si se trata de otras cosas.

Intencional y estudiadamente, no se ha incluído entre la materia contencioso-administrativa las expropiaciones por causa de utilidad pública; y, no se ha hecho, porque existiendo una ley especial sobre la materia, que establece un procedimiento más rápido que el juicio pleno, parece preferible que las cosas continúen como están, con tanta más razón cuanto que, si se hubiese incluído en esta jurisdicción los casos de expropiación, habría tenido que promover la reforma de la ley especial de la materia.

Pero, si una sentencia del tribunal de lo contencioso-administrativo afecta un inmueble que esté sujeto á expropiación, enton-

por ley dictada antes ó después del fallo, podrá pedir que se suspenda la ejecución de la sentencia, declarando que, dentro de los diez días, iniciará el correspondiente juicio de expropiación. En este caso, se suspenderá la ejecución; y, si el juicio de expropiación se iniciase, se dará por terminado el administrativo-contencioso. En caso contrario, se continuará después de vencidos los diez días.

---

ces la ley debe tomar en cuenta esa circunstancia, para no producir procedimientos inútiles ni perjuicios innecesarios.

El artículo 81 de esta ley establece una regla que debe observar la Suprema Corte, y á la que deben sujetarse las partes en el juicio contencioso-administrativo.

El particular que demande á una autoridad administrativa por una resolución que vulnera un derecho que le pertenece, sabe, desde que inicia el juicio, que, en el caso de triunfar en el pleito, no tendrá otro derecho que el de ser expropiado, si se trata de un inmueble que una ley haya declarado expropiable.

Esta disposición, probablemente, evitará muchos pleitos de esta clase; pues, es seguro que, generalmente, los particulares se abstendrán de promover demandas contencioso-administrativas, desde que, de antemano, saben que el resultado final será una expropiación que, acaso, les será posible obtener sin pleito.

Sin embargo, como las leyes de expropiación son puramente facultativas y no imperativas, el artículo 81 no deja sin efecto la sentencia dictada en favor del particular, cuyo inmueble puede ser expropiado. Se limita á dejar en suspenso la ejecución durante diez días, para que, dentro de ellos, el poder administrador haga uso del derecho de expropiar.

Si no lo hiciera, la ejecución de la sentencia continuará.

Artículo 82

Si pasasen sesenta días, después de vencido el término fijado en la sentencia, sin que la autoridad administrativa objetase su ejecución ni diese cumplimiento á lo mandado por la Suprema Corte, la parte vencedora en el juicio podrá pedir que el tribunal mande cumplir directamente su resolución.

Art. 82. Esta disposición es la consecuencia de la prescripción terminante, contenida en el artículo 159 de la Constitución. Los términos fijados en él son los allí establecidos, sólo que, en el artículo de la ley, se ha querido que sea la parte y no la Corte, de oficio, la que pida la medida coercitiva.

No puede, ni debe suponerse, que una autoridad administrativa desacate un mandato de la Suprema Corte. Lo prueba el hecho mismo de que, en la ley de contabilidad general, se haya estatuído la forma en que debe procederse en estos casos, habiéndose abierto una cuenta especial, sin cantidad limitada, para la aplicación del artículo 159 de la Constitución, con el objeto de imputar á ella todas las sumas que la Suprema Corte mande abonar.

Pero no todas las causas contencioso-administrativas versan sobre sumas de dinero (aunque todas puedan concluir por traducirse en él); ni es, tampoco, sólo el Poder Ejecutivo de la Provincia la autoridad demandable ante la Suprema Corte por esta clase de asuntos. De manera que, lo que ya ha estatuído la ley general de contabilidad, no basta para que el artículo 159 de la Constitución pueda tener segura y rápida aplicación.

Esto ha decidido á sancionar los artículos de esta ley que siguen al 82, en que sólo se establece el derecho del particular, vencedor en el juicio contencioso-administrativo, para pedir que la Suprema Corte mande cumplir directamente su sentencia por los empleados de la administración condenada.

ARTÍCULO 83

Dentro de los tres días siguientes á la presentación del precedente pedido, la Corte Suprema hará saber á la autoridad que va á proceder á mandar ejecutar su sentencia, disponiendo que se ordene á los funcionarios que deben intervenir en la ejecución, que procedan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 159 de la Constitución.

ARTÍCULO 84

Tres días después, y sin necesidad de nuevo requerimiento de la parte vencedora, la Suprema Corte

---

Art. 83. Podría, en justicia, prescindirse de este artículo; y, como se hace en el juicio ejecutivo, librar sin más trámite la orden, como se libra el mandamiento de embargo. Pero, considerando que los poderes públicos deben ser mirados con mayores consideraciones que los simples particulares, aun cuando se trate de juicios en que intervengan como partes, se ha incluído en la ley este artículo con el doble objeto de que la autoridad administrativa esté prevenida de que la Corte va á proceder á ejecutar su sentencia; y que ésta tenga tiempo de dar á sus subalternos las instrucciones que correspondan, á fin de no producir un conflicto innecesario, y, sobre todo, inútil.

Art. 84. Esta es la primera disposición que puede llamarse verdaderamente ejecutiva, producida en cumplimiento de la sentencia y en uso de las facultades que confiere á la Suprema Corte el artículo 159 de la Constitución.

dictará auto mandando que el ó los empleados correspondientes procedan á dar cumplimiento á lo ordenado en la sentencia, determinando expresa y taxativamente lo que cada funcionario deba hacer y el término en que deba verificarlo.

ARTÍCULO 85

Cualquiera que sea la disposición que la Suprema

Con arreglo al artículo 84 de esta ley, la autoridad administrativa tiene tres días para evitar esta medida, puesto que el mandamiento sólo se librará después que hayan pasado tres días desde que se le pasó el aviso-prevención que manda se le dé según el artículo 83. No hay apresuramientos ni apremios condenables en este procedimiento; y las autoridades vencidas en el juicio, no pueden dejar de reconocer el derecho del vencedor á ejecutar el fallo, y el deber en que el tribunal está de mandarlo ejecutar.

Como se ha expuesto á propósito de otros artículos en estos comentarios, la facultad de la Corte Suprema, para mandar ejecutar sus fallos, tiene por objeto impedir que el poder administrador burle la autoridad del poder judicial.

Este artículo establece el procedimiento que la Suprema Corte ha de seguir para ejecutar sus fallos, disponiendo que, en el auto que ordene el cumplimiento directo de la sentencia por los empleados de la administración, se indique á cada empleado la misión que deba llenar y el término en que ha de ejecutarlo.

Como entra en lo posible que esos empleados no cumpliesen lo ordenado por la Corte Suprema, pretendiendo ampararse en su carácter de subalternos del poder administrador y en su deber de obedecerle ante todo, otros artículos de esta ley preven el caso, é indican lo que debe hacerse.

Art. 85. No puede haber silencio ni mandato en las leyes ó en

Corte mande cumplir por los empleados ó funcionarios de la Administración, éstos deberán hacerlo, aun cuando no exista ley que lo autorice, aun cuando haya ley que lo prohiba, y aun cuando sus superiores le ordenasen no obedecer. En caso de omisión en el cumplimiento, los directa ó indirectamente culpables incurrirán en la responsabilidad personal establecida por el artículo 159 de la Constitución.

ARTÍCULO 86

Cuando expirasen los plazos fijados por la Suprema Corte para que los empleados ó funcionarios de

---

los decretos del Poder Ejecutivo, que estén arriba de las prescripciones constitucionales; de manera que, desde que el artículo 159 de la Constitución faculta á la Suprema Corte para « mandar « cumplir directamente sus sentencias por las oficinas ó emplea- « dos respectivos », no puede admitirse que esas oficinas ó esos empleados pretendan excusar su desobediencia en disposiciones contrarias á la prescripción constitucional.

Previendo la posibilidad de que ese caso se presentara, el inciso final del mismo artículo 159 estableció que « los empleados, á « que alude este artículo, *serán responsables por la falta de cum- « plimiento de las disposiciones de la Suprema Corte* », que es lo que recuerda el artículo 85 de esta ley.

¿En qué forma se hará efectiva esa responsabilidad? Los artículos siguientes lo determinan, poniéndose en todos los casos en que esos empleados puedan encontrarse.

Art. 86. Cuando la Constitución ha establecido la responsabilidad de los empleados que dejen de dar cumplimiento á lo orde-

la Administración cumplan directamente una sentencia, sin que aquéllos hubiesen cumplido lo que se les ordenase, — salvo los casos de fuerza mayor ó imposibilidad material de cumplirla, lo que deberán poner en conocimiento de la Corte Suprema, — la

---

nado por la Suprema Corte, en los casos de ejecución de sentencia en los juicios contencioso-administrativos, ha querido que esa responsabilidad fuese efectiva.

En este artículo 86, se autoriza á las partes á pedir la ejecución de la sentencia, en los bienes propios del empleado, cuando hubiera expirado el término fijado para el cumplimiento de lo ordenado por el tribunal, sin que el empleado conminado lo hubiera hecho.

Como podrá observarse, tratándose de una facultad extraordinaria de la Suprema Corte, por medio de la cual viene á intervenir *directamente* en las oficinas de la administración, se ha procurado dar á estos procedimientos cierta lentitud, á fin de que la autoridad administrativa pueda evitar que sus empleados sean personalmente ejecutados por el cumplimiento de fallos que se hayan dictado contra la administración.

Por otra parte, como en ningún caso la Suprema Corte puede proceder de oficio á ejecutar sus sentencias, en tanto que las partes no dirijan sus acciones contra los empleados, éstos no corren peligro alguno.

Las medidas coercitivas contra los empleados, sólo pueden producirse cuando, con sus actos voluntarios, den lugar á ello. Si se tratase de una imposibilidad material de cumplir lo ordenado por el tribunal, — como efectuar un pago cuando no existen fondos en caja, — ó de un caso de fuerza mayor, — como la presión de la fuerza pública para impedir que el empleado cumpla lo ordenado, — en esos casos no se incurre en responsabilidad alguna por parte del empleado, porque no ha habido ni desacato ni desobediencia.

parte interesada podrá pedir que, haciéndose efectiva la responsabilidad del empleado, se haga la ejecución en los bienes propios de éste.

ARTÍCULO 87

En el caso del artículo anterior, la ejecución de la sentencia se seguirá, por la vía de apremio, contra el ó los empleados que no hubiesen dado cumplimiento á lo ordenado por la Suprema Corte, debiendo observarse el procedimiento señalado para aquel juicio en el Código de Procedimientos Civiles.

Art. 87. Este artículo es tomado del procedimiento ordinario. Si se recuerda que la acción sólo puede dirigirse contra los empleados, cuando éstos se hayan negado á dar cumplimiento á lo ordenado por la Suprema Corte, se comprenderá que hay razón y justicia en aplicarles los mismos procedimientos que se aplican siempre que se trata de la ejecución de una sentencia.

Es menester no olvidar, en ningún momento, que la actitud de los empleados, en contra de las resoluciones de la Suprema Corte, es sólo una rebeldía injustificable. Por obedecer á su superior jerárquico, desacatarán al más alto tribunal de la Provincia y desobedecerán disposiciones expresas de la Constitución.

No se trata del caso en que los empleados requeridos por la Corte, *no puedan* dar cumplimiento á lo dispuesto por aquel tribunal, porque el caso está previsto en el artículo anterior, según puede verse en su texto y la explicación que de él se ha dado.

ARTÍCULO 88

La renuncia del empleado requerido por la Suprema Corte, no le eximirá de las responsabilidades, si ella se produce después de haber recibido la comunicación del tribunal que le mandaba cumplir directamente la sentencia.

Art. 88. La disposición de este artículo es una medida precautoria explicable. Emplazado un empleado de la administración para que dé cumplimiento á una orden de la Suprema Corte en un juicio contencioso-administrativo, puede presentar su renuncia para evitarse las responsabilidades que le impone el artículo 159 de la Constitución.

Si semejante superchería se admitiese, tendríamos que, por medio de una sucesión de renuncias, se burlaría la autoridad de la Suprema Corte, viniendo á ser ilusoria la garantía que el artículo 159 de Constitución ha querido dar á los derechos particulares en frente de los abusos del poder.

En ese artículo, se establece terminantemente que « los emplea- « dos.... serán responsables *de la falta de cumplimiento* de las dis- « posiciones de la Suprema Corte »; de manera que, una vez que la orden del tribunal se ha recibido, *debe dársele cumplimiento,* so pena de incurrir en la responsabilidad.

Renunciar el puesto no es cumplir lo ordenado, sino, por el contrario, eludir la obediencia y el acatamiento debido al tribunal.

No es posible que la ley prohiba que un empleado renuncie cuando lo crea oportuno; pero la ley puede, como en este caso, declarar que las circunstancias de la renuncia no eximen de las responsabilidades establecidas por la Constitución, cuando lo probable es que esa renuncia no tenga otro objeto que evitar que aquellas responsabilidades se hagan efectivas.

ARTÍCULO 89

La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos que no cumpliesen las órdenes directas de la Suprema Corte, será independiente de

---

Art. 89. El artículo 237, inciso 5°, del Código Penal, — ley nacional que no pueden modificar ni dejar de aplicar las provincias, — establece que « cometen desacato los que resisten ó *desobedecen* « *abiertamente* á la autoridad ».

En cuanto á la Constitución de la Provincia, como ya se ha visto, declara que los empleados *serán responsables* por la falta de cumplimiento á lo ordenado por la Suprema Corte, al mandar cumplir las sentencias dictadas en los juicios contencioso-administrativos.

Ligando las dos disposiciones, resulta evidentemente demostrado que la acción penal procede contra los empleados que desacatan á la Corte Suprema.

Acaso no habría sido necesario que esto mismo se dijese en esta ley, porque ello resulta lógicamente de las leyes penales en vigor; pero ha parecido más conveniente dejarlo consignado con toda claridad, á fin de que no quepa la mínima duda al respecto.

Cuando se consignó en la Constitución el artículo 159, sólo se tuvo en vista dar garantías efectivas á los particulares contra los abusos de los poderes administrativos, que, condenados por sentencia firme, no la cumplían, sin preocuparse para nada de las consecuencias.

Autorizada la Corte Suprema á mandar cumplir *directamente* sus fallos, era indispensable que se estableciese la *responsabilidad personal* de los empleados de la administración que no diesen cumplimiento á lo ordenado por el tribunal; pues, de lo contrario, resultaría que, si antes no se ejecutaban las sentencias porque la autoridad condenada no las cumplía, hoy tampoco se ejecutarían

la responsabilidad penal en que incurran por su desacato.

ARTÍCULO 90

La Suprema Corte podrá adoptar *de oficio* todas las providencias y resoluciones que estime convenientes, para poner en ejercicio la facultad que le con-

---

porque los empleados de aquella misma autoridad desobediente no acatarían lo mandado.

Para evitarlo, se estableció la responsabilidad personal de esos empleados; y, en los artículos precedentes, se han determinado los procedimientos que han de seguirse para hacerla efectiva *civilmente.*

Pero, supóngase el caso en que los empleados desobedientes no tienen bienes en que hacer efectiva aquella responsabilidad civil, y, por tanto, no les importa desacatar á la Suprema Corte.

¿Deberán las cosas permanecer indefinidamente en ese estado? No. El empleado público que, obligado por la Constitución y por la ley á dar cumplimiento á una orden de la Corte, no la cumple, *pudiendo hacerlo*, comete el delito de desacato, y debe ser sometido á la justicia del crimen.

No se le hará responsable civilmente, porque no tiene bienes en qué hacer efectiva la sentencia; pero podrá ser condenado criminalmente á sufrir la pena de desacato, lo que bastará para que los empleados requeridos se apresuren á cumplir lo ordenado.

Art. 90. Es un principio de derecho constitucional que, cuando una facultad le ha sido acordada á la Suprema Corte, sin someter su ejercicio á las reglamentaciones que la ley establezca, la misma Corte debe adoptar las medidas que estime convenientes para poner en ejercicio su facultad.

La atribución conferida á la Suprema Corte, por el artículo 159,

fiere el artículo 159 de la Constitución, sin que puedan oponerse á aquellas providencias ó resoluciones las disposiciones que figuren en leyes ó en decretos administrativos.

Artículo 91

En cualquier momento, la autoridad administrativa condenada puede cumplir la sentencia, en cuyo caso cesará el procedimiento civil contra los empleados.

---

no puede ser coartada, ni por leyes que la restrinjan ó la limiten, ni por decretos de las mismas autoridades á las cuales deberá aplicarse aquel artículo.

Probablemente, sin el artículo 90 de esta ley, la Suprema Corte se habría considerado autorizada á proceder como allí se determina; pero ha parecido más conveniente y correcto establecerlo en la ley, para que los que intervienen en los juicios contencioso-administrativos, sepan que la Suprema Corte tiene y puede usar todos los medios que juzgue adecuados para que sus fallos se cumplan.

Art. 91. Este artículo está explicado por su propio texto. *Suppressa causa tollitur effectum.*

Si desaparece la causa que motivó el juicio de apremio personal contra los empleados, ese procedimiento debe suspenderse y cesar por completo.

Pero, ¿sucederá lo mismo con los procedimientos criminales, si ellos ya se han instaurado?

Hay opiniones contrarias, pero esta no es la materia de este trabajo.

ARTÍCULO 92

Los actos ejecutorios de una sentencia no darán lugar á un nuevo juicio contencioso-administrativo, sino en el caso en que la autoridad administrativa condenada, so pretexto de cumplir el fallo, lo tergiversase ó interpretase en forma perjudicial á los intereses reconocidos de la parte vencedora.

Art. 92. Puede bien presentarse el caso de que el Poder Ejecutivo ó la autoridad administrativa, condenada á *hacer* ó *dejar de hacer* algo, acatando el fallo de la Suprema Corte, le diese una ejecución que fuese una nueva vulneración de los derechos del actor.

En este caso, ya no se trataría de la primera resolución que motivó el juicio terminado, sino de otra resolución distinta que puede ó no dar lugar á un nuevo juicio contencioso-administrativo.

Pero si los actos que produce la autoridad condenada, como ejecutorios de la sentencia, son de aquéllos que no pueden dar lugar á una acción contencioso-administrativa, entonces la parte debe limitarse á pedir á la Corte lo que corresponda, *en el juicio de ejecución de sentencia.*

Son dos cosas completamente distintas: el cumplimiento *equivocado* de un fallo y las nuevas resoluciones que se dicten, so pretexto de cumplir aquél, y que vulneren los mismos derechos ú otros pertenecientes á la misma parte vencedora.

CAPÍTULO DÉCIMO

Disposiciones transitorias

ARTÍCULO 93

Esta ley comenzará á regir desde el 1° de Marzo de 1906; y, al efecto, el Poder Ejecutivo dispondrá su publicación oficial y su circulación á todas las autoridades administrativas de la Provincia.

Art. 93. Es indispensable, aun cuando se trate de una ley de procedimientos, que, después de su promulgación, corra un lapso de tiempo suficiente para que, en él, pueda conocerse y estudiarse por los que han de servirse de ella y aplicarla.

Ha parecido que dos meses sería un espacio de tiempo suficiente á ese efecto, y ese es el plazo más ó menos que se ha fijado en el artículo 93, entre las disposiciones transitorias.

En principio, basta la simple promulgación de una ley para que se suponga obligatoria; pero la promulgación supone la publicación de su texto; y, como se comprende, tratándose de códigos y leyes extensas, como éste, no es posible que su publicación se haga en todos los partidos en que está dividida la Provincia.

Para salvar esta dificultad, se ordena, en el artículo 93, la publicación oficial de esta ley, hecha por el Poder Ejecutivo, y su circulación en toda la Provincia.

La forma de esa publicación la determinará el mismo Poder Ejecutivo.

ARTÍCULO 94

La representación de las autoridades administrativas que intervengan en los juicios contencioso-administrativos, — con excepción del Asesor de Gobierno y del Fiscal de Estado, — deberá ser otorgada con acuerdo de los Concejos Deliberantes Municipales y el Consejo General de Educación, y por los Intendentes respectivos y el Director General de este último.

ARTÍCULO 95

Todos los juicios pendientes sobre cuestiones contencioso-administrativas se sujetarán en sus procedi-

---

Art. 94. Esta disposición tiene por objeto corregir una práctica viciosa, que se viene entronizando en la Provincia. Los Intendentes municipales dan poderes para representar al municipio, sin intervención de los Concejos Deliberantes; y esto no debe continuar produciéndose en los juicios contencioso-administrativos, en los que, según la ley orgánica de las municipalidades vigente, la acción sólo puede intentarse después que el Concejo Deliberante se ha negado al reconocimiento de los derechos que el particular recurrente reclame.

Es más lógico, pues, que, desde que es un acto del Concejo Deliberante el que vá á servir de motivo al juicio, éste intervenga en el nombramiento de la persona que ha de representar á la autoridad ante la Suprema Corte.

Art. 95. Las leyes de procedimiento no tienen efecto retroactivo;

mientos á esta ley, debiendo las partes pedir lo que corresponda al estado de la causa, ó decretarlo de oficio la misma Corte Suprema.

ARTÍCULO 96

No podrán invocarse como nulidades, en los expedientes en tramitación, la falta de procedimientos que

---

de manera que ésta debe aplicarse, desde el día en que entre en vigor, á los juicios contencioso-administrativos que hoy se tramitan aplicándoseles por analogía el procedimiento civil ordinario.

Sin embargo, no sería justo, equitativo, ni siquiera necesario, que aquellos juicios volviesen á iniciarse, á fin de que se corriesen todos los trámites que en esta ley se establecen y que no se hubiesen corrido en aquellos autos.

Para conciliar la vigencia de la ley nueva con lo ya hecho en las causas viejas, el artículo 95 determina que se tomen éstas *en su estado actual;* y, desde ahí en adelante, se aplique las disposiciones de este Código, pudiendo las partes pedir lo que entiendan que es lo que corresponda, ó pudiendo la Suprema Corte ordenarlo de oficio.

No se ha creído deber fijar término para que se proceda de ese modo, porque, debiendo la Suprema Corte hacerlo de oficio, en cada caso lo mandará como primera providencia, después de entrar en vigor esta ley.

Art. 96. La omisión de procedimientos sustanciales en el juicio, es una causa de nulidad de la sentencia admitida en esta ley.

Como en las causas que están en tramitación, el fallo se dictará después de promulgada esta ley, es necesario establecer en una disposición de ella la declaración que contiene el artículo 96.

En principio, no era indispensable ese artículo; pero su presencia en la ley no perjudica, y la aclara.

se establecen en la presente ley y que no eran indispensables ó no se producían anteriormente.

ARTÍCULO 97

Los representantes de las autoridades administrativas, cuya personería hubiese sido reconocida en los juicios pendientes, continuarán desempeñando su mandato, aun cuando no hayan sido designados como lo dispone la presente ley, sin perjuicio de que aquéllos

---

Art. 97. Esta disposición transitoria tiene por objeto que no se paralicen los juicios pendientes á la promulgación de esta ley, prorrogando el mandato que hoy tienen los representantes de las autoridades administrativas que están en pleito, aun cuando no hayan sido nombrados con arreglo á lo dispuesto en el artículo 94.

Pero, como el pleito puede prolongarse en su tramitación, y es conveniente que todos los juicios contencioso-administrativos se sometan á esta ley á la brevedad posible, en la segunda parte del artículo 97 se dispone que las autoridades administrativas respectivas, constituyan sus apoderados ó mandatarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94.

Debe hacerse notar que la exigencia de ambos artículos, á este respecto, no es una mera formalidad sin importancia. Se le atribuye en gran escala; puesto que de las facultades de esos apoderados y de su celo y actividad, puede, muchas veces, depender el éxito de una causa.

No se ha propuesto nada para los casos en que no existen municipalidades organizadas en algunos partidos, que están gobernadas administrativamente por comisionados del Poder Ejecutivo. Constitucionalmente, ha debido procederse de ese modo.

La autoridad administrativa, susceptible de producir actos que

procedan, dentro de un mes de la vigencia de esta ley, como lo determina el artículo 94.

ARTÍCULO 98

Quedan derogadas todas las leyes y disposiciones que se opongan á la presente, en la parte en que aquellas leyes ó disposiciones deban aplicarse á la materia contencioso-administrativa.

---

den acciones al juicio contencioso-administrativo, no es el *comisionado del Poder Ejecutivo,* es decir, el representante del poder central, que no tiene la representación del municipio, ni puede obligarle con sus actos.

Así lo resolvió la Suprema Corte Federal en varios casos en que se demandó á la Provincia de Buenos Aires, por actos administrativos del Interventor nacional, doctor Lucio V. López, sentando la sabia y sana doctrina de que los interventores nacionales representan sólo al Presidente de la República; y que, por tanto, no pueden obligar con sus actos á la Provincia intervenida, por cuanto no han recibido mandato alguno del pueblo de ésta, ni pueden ser responsabilizados ante sus autoridades.

Aplicando estas resoluciones á los *comisionados del Poder Ejecutivo* en los municipios, se comprenderá que no se ha debido suponer el caso en que un comisionado de esos nombrase un representante del municipio que administrase ó produjese actos susceptibles de crear pleitos contencioso-administrativos.

La ley es para lo que es normal, dentro de la Constitución. Según ésta, debe haber concejos deliberantes. Cuando la acefalía se produce, el comisionado del Poder Ejecutivo es indispensable; pero las atribuciones de éste y el valor de sus actos, deben ser materia de una ley distinta de la presente.

INDICE

Página: —

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO

De la materia contencioso-administrativa

CAPÍTULO SEGUNDO

De la intervención de los abogados fiscales

CAPÍTULO TERCERO

Disposiciones generales

SEGUNDA PARTE

De los procedimientos contencioso-administrativos

CAPÍTULO PRIMERO

Del tribunal de única instancia

CAPÍTULO SEGUNDO

De la demanda

CAPÍTULO TERCERO

De las excepciones

CAPÍTULO CUARTO

De la contestación á la demanda

CAPÍTULO QUINTO

De la prueba

CAPÍTULO SEXTO

De los alegatos de bien probado

CAPÍTULO SÉPTIMO

De las sentencias

CAPÍTULO OCTAVO

De los recursos contra las sentencias

CAPÍTULO NOVENO

De la ejecución de las sentencias

CAPÍTULO DÉCIMO

Disposiciones transitorias

